

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/REG4/W/1

28 de septiembre de 2000

(00-3929)

Comité de Acuerdos Comerciales Regionales

PROYECTO DE INFORME SOBRE EL EXAMEN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Nota del Presidente

Tras extensas consultas celebradas entre los Miembros interesados, presento a continuación un proyecto de informe sobre el examen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, para su examen por el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales y su transmisión a los Consejos pertinentes para su aprobación.

PROYECTO DE INFORME SOBRE EL EXAMEN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

El Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (en adelante denominado el CACR o el Comité), en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 1 de su mandato¹ y de conformidad con lo acordado en la ... reunión del CACR celebrada el ... de 2000, presenta este informe sobre el examen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte al Consejo del Comercio de Mercancías y al Consejo del Comercio de Servicios.

El presente informe no afecta a los derechos y obligaciones previstos en los Acuerdos de la OMC.

I. ANTECEDENTES

1. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante denominado el TLCAN o el Tratado) fue firmado por el Canadá, los Estados Unidos y México el 12 de diciembre de 1992 y entró en vigor el 1º de enero de 1994. El Tratado contiene normas sustantivas que rigen el comercio de mercancías y servicios, así como disciplinas en otras esferas no comprendidas en el ámbito del proceso de examen previsto en el artículo XXIV del GATT de 1994 y el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (en adelante denominado el AGCS), como la propiedad intelectual, las inversiones y la política en materia de competencia. El TLCAN contiene también disposiciones institucionales relativas a consultas, solución de diferencias y creación de diversos grupos de trabajo para facilitar el examen permanente de su aplicación. En su cláusula sobre adhesiones, el TLCAN prevé la posibilidad de que otros países pasen a ser partes en el Tratado.

2. Igual que en el período anterior a la entrada en vigor del Tratado, el comercio del Canadá y de México con los asociados del TLCAN es mucho mayor que el comercio con el resto del mundo; el comercio de los Estados Unidos con los asociados del TLCAN excede con mucho al comercio con cualquier otro asociado comercial.

¹ Documento WT/L/127.

II. EL PROCESO DE EXAMEN

A. NOTIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN POR ESCRITO

3. El 1º de febrero de 1993, el TLCAN fue notificado a las PARTES CONTRATANTES como una zona de libre comercio de conformidad con el apartado a) del párrafo 7 del artículo XXIV del GATT, y el 1º de marzo de 1995 a la OMC como un tratado de integración económica, con arreglo a lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 7 del artículo V del AGCS.

4. Se proporcionó al Comité la siguiente documentación:

L/7176	Notificación del Tratado (comercio de mercancías)
L/7176/Add.1	Texto del Tratado
S/C/N/4	Notificación del Tratado (comercio de servicios)
WT/REG4/1 y Corr.1-2	Preguntas y respuestas
WT/REG4/1/Add.1 y Corr.1	Preguntas y respuestas - Mercancías
WT/REG4/1/Add.2	Preguntas y respuestas - Servicios
WT/REG4/4/Rev.1	Presentación de listas de servicios sujetos a reservas subfederales
WT/REG4/5	Estadísticas comerciales actualizadas
WT/REG4/6	Preguntas adicionales formuladas por Noruega y Suiza
WT/REG4/6/Add.1	Respuestas a las preguntas adicionales.

B. EXAMEN

5. El Consejo General del GATT estableció el 23 de marzo de 1994 un Grupo de Trabajo encargado de examinar el Tratado a la luz de las disposiciones pertinentes del GATT de 1947. Tras la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC el 1º de enero de 1995, el Consejo aprobó, el 11 de julio de 1995, el siguiente mandato para el examen (documento WT/REG4/2):

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y presentar un informe al Consejo del Comercio de Mercancías."

6. En la misma reunión, el Presidente del Consejo del Comercio de Mercancías leyó el siguiente entendimiento relativo al examen:

"Queda entendido que la declaración leída por el Presidente del Consejo del Comercio de Mercancías en el marco del punto 7 del orden del día de su reunión del 20 de febrero de 1995, reproducida en el documento WT/REG3/1, se aplica *mutatis mutandis* a estos Grupos de Trabajo. Queda asimismo entendido que durante el examen se tendrán debidamente en cuenta las diferencias intrínsecas entre las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio."

7. En su reunión del 30 de mayo de 1995, el Consejo del Comercio de Servicios de la OMC estableció un Grupo de Trabajo con el siguiente mandato (documento S/C/M/3):

"Examinar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte e informar al Consejo del Comercio de Servicios sobre la compatibilidad de este acuerdo con el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios."

8. Los dos Grupos de Trabajo celebraron una reunión conjunta el 20 y 21 de julio de 1995. Los exámenes se transmitieron posteriormente al CACR, en cuyo seno continuó la labor iniciada por los Grupos de Trabajo. Aunque jurídicamente los exámenes sobre mercancías y servicios son actividades

separadas, el Comité los realizó juntos para dar más eficiencia al proceso. Las actas de las cuatro reuniones dedicadas a los exámenes (20 y 21 de julio de 1995, 30 de julio de 1996, 10 de octubre de 1996 y 24 de febrero de 1997), que figuran en los documentos WT/REG4/M/1 a 4, deben ser considerados partes integrantes del presente informe.

III. RELACIÓN OBJETIVA DEL EXAMEN REALIZADO DE CONFORMIDAD CON EL MANDATO

A. EXAMEN EN RELACIÓN CON EL GATT DE 1994

9. El apartado a) del párrafo 7 del artículo XXIV dispone que: "Toda parte contratante que decida formar parte de una ... zona de libre comercio, ... lo notificará sin demora a las PARTES CONTRATANTES, facilitándoles ... todas las informaciones que les permitan someter a las partes contratantes los informes y formular las recomendaciones que estimen pertinentes."

10. El Comité tomó nota de que el Tratado se notificó al GATT poco después de su firma y antes de su entrada en vigor. Las Partes proporcionaron a los Miembros información de carácter general, así como información detallada sobre aspectos específicos del Tratado en respuesta a preguntas formuladas por escrito y en forma oral.

11. El apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV dispone que una zona de libre comercio es "un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio".

12. Se expresaron opiniones divergentes en cuanto al significado de "lo esencial de los intercambios comerciales" y al alcance de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas", que son objeto de debate en las deliberaciones en curso del Comité sobre cuestiones de carácter general.

13. El Comité se planteó la cuestión de si la existencia de compromisos bilaterales de acceso al mercado entre las Partes en el TLCAN en materia de agricultura significaba que el sector agrícola no estaba plenamente comprendido en el Tratado. En este contexto, el Comité tomó nota de que los compromisos en materia de agricultura (contenidos en el capítulo 7 del Tratado) formaban parte del TLCAN. El Comité observó también que unos pocos productos agrícolas, que representaban menos del 1 por ciento del volumen del comercio dentro de la zona del TLCAN, estaban excluidos de la supresión total de los aranceles en virtud del Tratado.

14. Con respecto a la supresión de los derechos en el comercio interno del TLCAN, las Partes proporcionaron al Comité cifras que indicaban que en más del 97 por ciento de las líneas arancelarias de las Partes (a nivel de 8 dígitos), que representaban más del 99 por ciento del volumen del comercio interno, se habían suprimido totalmente de los aranceles.

15. Con respecto a la supresión de las demás reglamentaciones comerciales restrictivas del comercio interno del TLCAN, se señaló que los principios de trato nacional, transparencia y otras normas sobre acceso al mercado contenidas en el capítulo 3 del Tratado se aplicaban a todas las mercancías.

16. Se consideraron las disposiciones del TLCAN relativas a la aplicación de una medida de salvaguardia global a productos importados de otras Partes en el TLCAN. El Tratado dispone que las importaciones de una Parte en el TLCAN quedarán excluidas a menos que representen una parte sustancial de las importaciones totales y contribuyan en gran medida al grave daño o la amenaza de daño causado por las importaciones. Hubo opiniones dispares en cuanto a la relación entre el

párrafo 8 del artículo XXIV del GATT, que dispone la eliminación de los derechos y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto al comercio interno de la zona del Tratado, y el requisito contenido en el artículo XIX del GATT y en el Acuerdo sobre Salvaguardias, conforme al cual las medidas se deben aplicar a todas las importaciones, cualquiera que sea su origen. Esta cuestión se está tratando en el marco del debate sobre cuestiones generales que tiene lugar en el Comité.

17. El párrafo 5 b) del artículo XXIV dispone, como condición, que "los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de las partes contratantes que no formen parte de tal territorio o acuerdo, en el momento en que se establezca la zona ... no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta".

18. Con respecto a los derechos, el Comité observó que, tras la constitución de la zona de libre comercio, el Canadá y los Estados Unidos no habían aumentado los aranceles aplicables al comercio entre ellos y Estados que no son miembros del TLCAN. El Comité observó también que México había restablecido, antes de la entrada en vigor del TLCAN, sus anteriores derechos n.m.f. a los niveles consolidados, o por debajo de éstos, respecto de tres productos.

19. En cuanto a "las demás reglamentaciones comerciales", el Comité reconoció que todavía no se había logrado un entendimiento común sobre el alcance de la expresión, en particular en cuanto a si las normas de origen preferenciales en virtud de un tratado de libre comercio (TLC) estaban comprendidas en ella. Este es uno de los temas de la labor del Comité sobre cuestiones generales.

20. Las Partes informaron al Comité de que el TLCAN no contenía disposiciones que les impusiesen implantar medidas restrictivas del comercio con terceras partes como resultado de la creación de la zona de libre comercio. Se expresaron opiniones diferentes en cuanto a la importancia, habida cuenta del apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV, que tenía el hecho de que, a partir del 30 de diciembre de 1993, México hubiese adoptado el valor c.i.f. como base para determinar el valor en aduana de las importaciones n.m.f., manteniendo al mismo tiempo el valor f.o.b. como base para las mercancías provenientes de sus asociados en el TLCAN.

21. El Comité deliberó extensamente sobre las disposiciones del TLCAN relativas a las normas de origen. El Comité observó que el criterio aplicado por el TLCAN a las normas de origen preferenciales, basado principalmente en la modificación de las clasificaciones arancelarias, proporcionaba estabilidad, transparencia y previsibilidad a los proveedores de terceros países. Se examinaron las normas relativas a los textiles, respecto de los cuales en algunos casos se añadían requisitos de uso de hilados o fibras originarios de la zona del TLCAN a los criterios sobre cambio de aranceles, así como las normas relativas a los automóviles, particularmente el uso en el TLCAN de una metodología de cálculo diferente y niveles del valor del contenido regional mayores que los prevalecientes en virtud del Acuerdo de Libre Comercio bilateral entre el Canadá y los Estados Unidos. Se expresaron opiniones diferentes en cuanto a si los cambios habidos en esas normas de origen perjudicaban proveedores de terceros países, y si era apropiado hacer una comparación con un acuerdo anterior entre partes diferentes, en el contexto del apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV del GATT.

22. Al examinar las disposiciones provisionales sobre eliminación de derechos contenidas en el TLCAN, el Comité recordó que en el párrafo 3 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 se definía el requisito del "plazo razonable" al que se refería el apartado c) del párrafo 5 del artículo XXIV, como un período que "no deberá ser superior a 10 años salvo en casos excepcionales", añadiendo que en esos casos, las partes debían dar "una explicación completa de la necesidad de un plazo mayor". El Comité observó que, en su mayor parte, el TLCAN preveía la eliminación de los aranceles entre las Partes en un plazo de 10 años, pero preveía también

un período más largo en el caso de 15 productos que representaban sólo un volumen de comercio pequeño.

B. EL EXAMEN EN VIRTUD DEL AGCS

23. El apartado a) del párrafo 7 del artículo V dispone que los Miembros que sean partes en acuerdos de integración económica "notificarán prontamente al Consejo del Comercio de Servicios ese acuerdo ... Facilitarán también al Consejo la información pertinente que éste pueda solicitarles". El Comité tomó nota de que las Partes en el TLCAN habían notificado su tratado previamente concertado antes de transcurrir dos meses desde la entrada en vigor del AGCS. El Comité observó también que las Partes habían proporcionado a los Miembros información de carácter general, complementándola con información detallada sobre aspectos específicos del Tratado al responder a preguntas que se habían formulado por escrito y oralmente, incluida la lista completa de las reservas planteadas por cada uno de ellos a los niveles federal, provincial y estatal.

24. El apartado a) del párrafo 1 del artículo V exige que todo acuerdo que liberalice el comercio en el sentido del artículo V del AGCS tenga "una cobertura sectorial sustancial". En la nota 1 de este artículo se indica que "esta condición se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro" y que "para cumplir esta condición, en los acuerdos no deberá establecerse la exclusión *a priori* de ningún modo de suministro".

25. Al considerar la extensión de la cobertura sectorial, el Comité observó en primer lugar que en el TLCAN y en el AGCS se utilizaban marcos jurídicos diferentes. A este respecto, se señaló que el TLCAN utilizaba un criterio de "lista negativa", en virtud del cual las disciplinas se aplicarían a todos los sectores y actividades a menos que estuviesen específicamente excluidos o sujetos a reservas. El TLCAN también contenía tanto disciplinas específicas de cada sector como relativas a los modos de suministro. En el TLCAN no se excluía *a priori* ningún modo de suministro.

26. El Comité observó que el TLCAN no cubría específicamente la mayoría de los servicios de transporte aéreo. En un acuerdo bilateral de "cielos abiertos" se preveían disciplinas en este sector para el Canadá y los Estados Unidos. En el TLCAN, las Partes también mantenían anexos sobre actividades que no estaban consolidadas. Al tratar estas cuestiones, el Comité centró su atención en los servicios de transporte marítimo y en las telecomunicaciones básicas, sectores en los que la liberalización estaba supeditada a negociaciones multilaterales (que más tarde se concluyeron respecto de las telecomunicaciones básicas). El Comité observó también que los servicios sociales no estaban consolidados, en la medida en que eran servicios sociales establecidos o mantenidos con una finalidad pública, y que había algunas actividades de servicios específicas de países no consolidadas. El TLCAN tenía otros anexos específicos de países sobre sectores consolidados, en los que se enumeraban medidas no conformes, que o bien estaban protegidas por cláusulas de anterioridad o, en algunos casos, estaban sujetas a requisitos de liberalización específicos con calendarios asimismo específicos. Se manifestaron opiniones diferentes sobre la medida en que las reservas sobre actividades podían dar lugar a una exclusión sectorial *de facto*. Respondiendo a la petición de un Miembro de información sobre el valor económico de los sectores "no consolidados", las Partes dejaron constancia de la dificultad de obtener informaciones estadísticas significativas sobre el comercio de servicios.

27. El apartado b) del párrafo 1 del artículo V prevé que todo acuerdo por el que se liberalice el comercio de servicios en el sentido del artículo V "establezca la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre las partes, en el sentido del artículo XVII, en los sectores comprendidos ... por medio de: i) la eliminación de las medidas discriminatorias existentes, y/o ii) la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación, ya sea en la fecha de entrada en vigor de ese acuerdo o sobre la base de un marco temporal razonable ...".

28. El Comité observó que el Tratado contenía una prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumentasen la discriminación, así como un mecanismo para bloquear toda liberalización de medidas, conocido como "cláusula trinquete" de irreversibilidad, que se aplicaba a todos los sectores consolidados comprendidos y a todos los niveles de gobierno. Se expresó preocupación ante la inexistencia de un calendario preciso para la eliminación de algunas reservas que se referían a cláusulas de anterioridad, incluidas todas las mantenidas a los niveles subfederales, relativas a las medidas de discriminación existentes a que se hacía referencia en el apartado b) del párrafo 1 del artículo V. El Comité tomó nota, sin embargo, de la existencia de un mecanismo para celebrar consultas a este respecto y de un calendario para la liberalización de algunas medidas discriminatorias específicas a nivel federal. También se expresó preocupación por la inexistencia general de disposiciones sobre el trato con subvenciones en el TLCAN.

29. El párrafo 2 del artículo V dispone que, para determinar si se cumplen las condiciones establecidas en el apartado b) del párrafo 1 del artículo V, "podrá tomarse en consideración la relación del acuerdo con un proceso más amplio de integración económica o liberalización del comercio entre los países de que se trate". El Comité observó, a la luz del párrafo 2 del artículo V, que el TLCAN contenía disciplinas sobre esferas distintas de los servicios, como el comercio de mercancías, la política en materia de competencia, la propiedad intelectual y las inversiones.

30. Se recordó que el apartado a) del párrafo 3 del artículo V preveía flexibilidad para países en desarrollo que fueran partes en un acuerdo del tipo a que hace referencia el párrafo 1 del artículo V.

31. El párrafo 4 del artículo V dispone que el acuerdo "estará destinado a facilitar el comercio entre las partes en él y no elevará, respecto de ningún Miembro ajeno al acuerdo, el nivel global de obstáculos al comercio de servicios dentro de los respectivos sectores o subsectores con relación al nivel aplicable con anterioridad al acuerdo". El Comité reconoció que las disciplinas del TLCAN no requerían cambio alguno en el trato concedido por cualquiera de las Partes a su comercio de servicios con Estados no miembros del TLCAN, y tomó nota de que las Partes habían confirmado que no se había producido ninguna modificación de ese tipo.

32. El párrafo 6 del artículo V requiere que "los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro que sean personas jurídicas constituidas con arreglo a la legislación de una parte en ... [el] acuerdo ... tendrán derecho al trato concedido en virtud de tal acuerdo, a condición de que realicen operaciones comerciales sustantivas en el territorio de las partes en ese acuerdo".

33. Al examinar las disposiciones del TLCAN sobre denegación de beneficios, el Comité observó que la terminología utilizada en el TLCAN difería de la adoptada en el AGCS. El párrafo 6 del artículo V se refería a "operaciones comerciales sustantivas en el territorio de las partes en ese acuerdo", mientras que el TLCAN se refería a "actividades comerciales sustanciales". Esta diferencia de redacción provocó algunas dudas, pero el Comité tomó nota de las explicaciones proporcionadas por las Partes en el TLCAN, que confirmaron que los proveedores de servicios establecidos en virtud de las leyes de una Parte en el TLCAN, independientemente de que fuesen de propiedad de nacionales de una Parte en el TLCAN o de un Estado no miembro del TLCAN, o estuviesen controlados por éstos, tenían derecho al trato preferencial dispuesto en el párrafo 6 del artículo V de conformidad con el TLCAN.

IV. CONCLUSIONES

34. A la luz de las deliberaciones que se reseñan en la parte C.1 del presente informe, el Comité determinó que el TLCAN cumplía las disposiciones pertinentes del GATT de 1994. El Comité tomó nota, sin embargo, de las diferentes opiniones expresadas sobre la interpretación de algunas disposiciones del GATT de 1994, que no se pudieron conciliar en el marco de este examen, y remitió a su labor en virtud del punto 1 d) de su mandato.

35. Con respecto a la compatibilidad del TLCAN con el artículo V del AGCS, el Comité tomó nota de las opiniones expresadas, que se presentan en la parte C.2 de este informe.

36. Al concluir su examen del TLCAN, el Comité recalcó la importancia de las siguientes disposiciones: i) el párrafo 11 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 sobre la presentación de informes periódicos al Consejo del Comercio de Mercancías acerca del funcionamiento de un acuerdo y sobre las modificaciones y/o acontecimientos importantes que se produzcan, y ii) el párrafo 7 del artículo V del AGCS sobre la pronta notificación al Consejo del Comercio de Servicios de toda ampliación o modificación significativa de un acuerdo.
