

Estas maquiladoras "nuevas" son importantes, porque demuestran que en las plantas mexicanas pueden producirse exportaciones de alta calidad con el empleo de tecnologías de producción avanzadas. Mientras que las maquiladoras "viejas" son típicamente enclaves de exportación que generan empleos y divisas, pero que utilizan pocos insumos materiales locales y tienen limitados efectos de filtración al resto de la estructura industrial del país, las maquiladoras nuevas permiten que México pase a un grado de desarrollo más elevado mediante la promoción de una fuerza laboral más calificada. Esto daría a México una posición competitiva más fuerte dentro de la economía mundial. Por último, las maquiladoras proporcionan ahora más insumos a los productores mexicanos y su contenido nacional ha aumentado de cerca de 1.7 a 6.0%. En suma, el estímulo que se otorgue al comercio y a la inversión en las tres economías estadounidenses promoverá el crecimiento económico, fortalecerá la competitividad económica y aportará más recursos para los fines ambientales y sociales.

En conclusión, algunos observadores creen que las economías estadounidenses deberían seguir el ejemplo de la CE en cuanto a las cuestiones ambientales, laborales y sociales, pero es importante advertir las diferencias entre la CE y el TLC. La CE no es sólo una unión aduanera, sino también un mercado común que permite el libre movimiento de personas y capitales y que proporciona transferencias de las zonas de ingresos elevados a las de ingresos bajos. Puesto que ni Estados Unidos ni Canadá están dispuestos a permitir el libre movimiento de personas ni a aportar considerables transferencias fiscales a México, debe desarrollarse un modelo diferente para la cooperación económica y ambiental regional específicamente para América del Norte. En mi opinión, este modelo es la técnica del tratado de libre comercio. Los términos del TLC que se está negociando, aparte de ofrecer beneficios económicos y crear un clima más estable para el comercio y la inversión, se convertirán en un catalizador para la mayor cooperación ambiental, social y política, pero los esfuerzos que se hagan para promover la cooperación deberán tener en cuenta los intereses nacionales de cada una de las tres sociedades.

in *Export Industries*, La Jolla, Calif., Centro de Estudios Mexicano-estadunidenses, San Diego, Universidad de California (Serie Monográfica 33), 1990, p. 12.

El TLC y el resto del mundo*

Carlos Alberto Primo Braga**

Las negociaciones del TLC han generado ya una voluminosa bibliografía, concentrada en las implicaciones potenciales de este arreglo minilateral para las economías de México, Estados Unidos y Canadá.¹ También han despertado cierto interés las implicaciones económicas del TLC para el resto del mundo, sobre todo en lo que concierne a los efectos sistemáticos del arreglo: el efecto potencial del TLC en el sistema del GATT.² Sin embargo, este tema ha tenido en general, una importancia secundaria en el debate sobre el TLC.

Este ensayo reseña la bibliografía que se ocupa (de manera explícita o implícita) de las implicaciones potenciales del TLC para el resto del mundo. Se tratarán en particular las cuestiones siguientes:

- ¿Qué clase de arreglo minilateral será el TLC y cuáles son las percepciones prevaletentes en cuanto a su potencial de discriminación en contra de los países no miembros?
- ¿Afectará el TLC significativamente al bienestar de los países no miembros?
- ¿Cuáles son las implicaciones sistemáticas del TLC para el sistema comercial mundial y para las políticas comerciales de los países no miembros, en particular los del hemisferio occidental?

* Traducción del inglés de Eduardo L. Suárez.

** Agradezco la asistencia de investigación de Todd Eisenstadt, Christopher Holmes y Daniel Lederman, así como los comentarios y la asistencia de Drusilla Brown, Susan Collins, Ronald Duncan, Will Marin, Jeffrey Schott y Horacio Sobarzo.

¹ Para simplificar se utiliza el término "minilateralismo" para caracterizar todo tipo de arreglo preferente (zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes etc.). Un convenio minilateral es un tratado negociado entre socios comerciales que viola la regla de la nación más favorecida. No se consideran en este contexto las concesiones unilaterales, como los sistemas generalizados de preferencias de los países industrializados. En cambio, se usa el término "multilateralismo" como sinónimo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

² Véanse por ejemplo Gary C. Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade. Issues and Recommendations*, Washington, Instituto de Economía Internacional, 1992; Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, Princeton University Press, 1991; y Sidney Weintraub, "A North American Free Trade Area and the Rest of the World", G. E. Lich y J. A. McKinney (comps.), *Region North America: Canada, United States, Mexico*, Universidad de Baylor, 1990.

El ensayo está organizado como se indica en seguida. En la primera sección se examina la naturaleza de las reglas del TLC y del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) para los convenios multilaterales. La segunda sección contiene una breve reseña teórica de las implicaciones de un convenio multilateral para los países no participantes. La tercera sección reseña diversos esfuerzos de modelación de las implicaciones económicas del TLC globales y sectoriales. La cuarta sección se concentra en las implicaciones del TLC para América Latina y el Caribe. La última sección examina las implicaciones sistémicas del TLC.

EL TLC, LA DISCRIMINACIÓN Y EL GATT

Los partidarios del TLC lo describen a menudo como un experimento de expansión comercial, con consecuencias secundarias para los países no participantes.³ Por ejemplo, el concepto de una "fortaleza norteamericana" nunca ha recibido tanta atención como el de una "fortaleza europea", tan prominente en el debate sobre el "programa de un solo mercado" de la Comunidad Europea (CE-92).

Se reconoce plenamente que estas dos iniciativas multilaterales son "animales" muy diferentes. El TLC puede describirse como una zona de libre comercio "ampliada", que no considera, por lo menos en el futuro inmediato, el tipo de integración "profunda" del mercado que persigue ahora la CE (la que, entre otras diferencias importantes con el proceso del TLC, incluye la armonización de la política macroeconómica dirigida por una institución supranacional). Sin embargo, el hecho de que los efectos discriminatorios del TLC no hayan despertado gran interés hasta ahora sugiere varias cuestiones. Por ejemplo, podría argüirse que este desinterés refleja simplemente la escasa discriminación intrínseca en un convenio preferencial entre economías relativamente abiertas. Por lo menos en cuanto a los flujos comerciales, esta proposición parece parcialmente apoyada por los análisis empíricos reseñados en la tercera sección de este ensayo a propósito de los estudios cuantitativos.

³ Véanse por ejemplo Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, op. cit.; Sidney Weintraub, *A Marriage of Convenience: Relations between Mexico and the United States*, Oxford University Press, 1990; y Rudiger Dornbusch, "US-Mexican Trade Relations", Testimonio rendido ante el Subcomité de Comercio del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, 14 de junio de 1990.

Tal interpretación es compatible con la posición oficial común de Estados Unidos, la que siempre ha presentado las iniciativas multilaterales estadounidenses como compatibles con el GATT y diseñadas para promover los objetivos últimos del sistema multilateral.⁴ Alternativamente, puede argüirse que el "dividendo de crecimiento" del TLC —o sea su efecto positivo en las tasas de crecimiento de los países miembros— debe dominar sus efectos discriminatorios, haciendo del TLC un juego de suma positiva para los países miembros y no miembros por igual en el largo plazo. Tales perspectivas deberían proporcionar un incentivo para que los países no miembros olviden sus preocupaciones inmediatas por la desviación comercial.

Otra explicación del aparente desinterés por los efectos discriminatorios del TLC puede ser el comportamiento estratégico de las "víctimas" potenciales. Algunas de ellas parecen encontrar consuelo en la promesa de que el TLC será un primer paso en el proceso de formación de una Zona de Libre Comercio del hemisferio occidental (ZLCHO), tal como lo contempla la Organización para la Iniciativa de las Américas (OIA). En consecuencia, los países latinoamericanos podrían estar ocultando sus reservas acerca de la desviación del comercio y la inversión, porque tienen esperanzas de unirse al "club" más adelante. Algunos países latinoamericanos, como Chile, están buscando activamente esta opción.

Pueden encontrarse algunas excepciones a esta regla entre los beneficiarios de la Iniciativa Estadunidense para la Cuenca del Caribe y el Programa de Comercio Preferente de Canadá para la Comunidad Caribeña. Su preocupación refleja la posibilidad de que el TLC mine las preferencias que disfrutaban ahora bajo los programas mencionados. Sin embargo, aun estos países parecen reconocer que su mejor estrategia consiste en seguir de cerca las

⁴ William E. Brock, ex representante comercial de Estados Unidos, resumió su posición en 1984 con estas palabras:

Sin mengua alguna de su adhesión o apoyo al GATT, Estados Unidos está explorando la liberalización comercial con diversos grupos de países o países individuales sobre una base menos amplia que el GATT. El razonamiento que se encuentra detrás de estos esfuerzos es que no deberían proponerse las medidas de liberalización adicionales, creadoras de comercio, compatibles con el GATT, mientras que algunas de las partes contratantes más orientadas hacia adentro padecen su propia enfermedad económica.

Véase William E. Brock, "U.S. Trade Policy toward Developing Countries", en Ernest N. Preeg (comp.), *Hard Bargaining Ahead: U.S. Trade Policy and Developing Countries*, Washington, Consejo de Desarrollo de Ultramar, 1985, p. 38.

negociaciones del TLC al mismo tiempo que exploran las oportunidades abiertas por la OIA.

Fuera del hemisferio occidental el TLC ha provocado escasa reacción hasta ahora. La Comunidad Europea parece demasiado ocupada con su propio experimento de preferencias para criticar este acuerdo. Por lo que respecta a los países menos desarrollados de África y Asia (muchos de los cuales gravitan hacia la CE en el contexto de la Convención de Lomé), tanto su orientación comercial como su patrón de especialización tienden a hacerlos relativamente indiferentes hacia las implicaciones potenciales del acuerdo para los países no miembros.⁵ Las economías asiáticas de industrialización reciente y Japón son los únicos socios económicos importantes de los países del TLC fuera del hemisferio occidental, que parecen más directamente preocupados por las posibilidades de la desviación del comercio y de la inversión.

Sin embargo, es importante reconocer que el TLC —al igual que el Acuerdo Canadiense-Estadunidense de Libre Comercio (ACELC)— será a lo sumo un avance hacia un comercio más libre entre sus miembros. En otras palabras, no establecerá el libre comercio dentro de América del Norte. Se espera que continúen existiendo varias barreras no arancelarias (BNA) en la esfera sectorial, y que el acuerdo introduzca un laberinto de reglas comerciales nuevas para sus países miembros, como las reglas de origen revisadas para varias industrias importantes. En este contexto, el enfoque en la desviación comercial estática generada por las reducciones arancelarias preferentes, que caracteriza a la mayoría de los análisis de las implicaciones del TLC para los países no miembros, parece omitir dimensiones importantes del problema. Llevando este argumento hasta sus límites se podría decir que si el TLC se convierte en una experiencia de comercio administrado no sólo puede incrementar el nivel de discriminación en contra de los países no miembros (véase la sección de los estudios cuantitativos), sino transformar también la ZLCHO potencial en una masa informe de convenios comerciales administrados.⁶ En consecuencia, el

⁵ Más de sesenta ex colonias y dependencias europeas se benefician de un acceso casi enteramente libre de aranceles, así como de gravámenes reducidos bajo la Política Agrícola Común, al mercado de la CE en los términos de la Convención de Lomé. Véanse mayores detalles, por ejemplo, en Christopher Stevens (comp.), *EEC and the Third World: A Survey For Renegotiating Lomé*, Londres, Modder y Stoughton, 1984.

⁶ John Whalley analiza esta perspectiva en "Regional Trade Arrangements in North America: ACELC and NAFTA", artículo presentado en una Conferencia del Banco Mundial y

aparente desinterés por el potencial del TLC para la discriminación podría interpretarse alternativamente como una indicación de que el resto del mundo no ha comprendido plenamente (o ha preferido pasar por alto) las implicaciones reales del TLC.

El GATT y los arreglos minilaterales

El sistema multilateral construido alrededor del GATT tiene en su base el principio de la no discriminación. En el Acuerdo General la no discriminación está incorporada en dos conceptos: el tratamiento incondicional de nación más favorecida (NMF) y el tratamiento nacional. No podemos reseñar aquí la evolución de estos conceptos en el campo del derecho internacional.⁷ Baste decir que Estados Unidos, tras una prolongada experiencia con cláusulas condicionales de NMF y de tratamiento nacional en el contexto de los tratados de comercio bilaterales, optó por apoyar la NMF incondicional y el tratamiento nacional multilateral después de la segunda Guerra Mundial. La posición estadounidense influyó grandemente en la redacción del texto original del GATT.

Sin embargo, el apoyo de Estados Unidos a la no discriminación tuvo un éxito parcial en la formación del sistema comercial multilateral. Es cierto que algunas de las antiguas reliquias de una era comercial discriminatoria —por ejemplo, el sistema de preferencias de la mancomunidad— se desvanecieron gradualmente a medida que las rondas del GATT promovían la liberalización basada en la NMF. Pero a la sombra del GATT surgieron muchos arreglos comerciales discriminatorios nuevos, siendo la CE el más importante.

El artículo XXIV del GATT establece las condiciones requeridas para que los países miembros participen en convenios de libre comercio, uniones aduaneras o acuerdos provisionales que habrán de conducir a tales acuerdos o uniones. Básicamente se requiere que el convenio cubra la virtual totalidad del comercio entre sus miembros y que no se eleve el nivel de las barreras comerciales en contra de los países no miembros. Podemos racionalizar estos requerimientos como un esfuerzo por minimizar el grado de discrimi-

en la CEPR sobre las Nuevas Dimensiones de la Integración Regional, Washington, abril de 1992.

⁷ Véase un análisis de esta evolución, por ejemplo, en Rodney de C. Grey, *Concepts of Trade Diplomacy and Trade in Services*, Thames Essays, Londres, Centro de Investigación de la Política Comercial, 1990.

minación contra los no miembros inherente a cualquier convenio preferencial. En realidad, sin embargo, el artículo XXIV reflejaba un compromiso entre la posición estadounidense en favor de la no discriminación y la creencia de muchos países de que las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras proporcionaban una buena razón para eludir la cláusula de NMF en el Acuerdo General.⁸

Sin embargo, ha sido muy limitada la eficacia del artículo XXIV para impedir la expansión de los convenios preferenciales. Es irónico que a fines de los años ochenta, luego de un incremento de 40 años en la membresía al GATT, los arreglos preferenciales influyeran en casi 50% de los flujos comerciales mundiales.⁹ A lo largo del tiempo se notificaron al GATT más de 70 acuerdos preferenciales, pero sólo en cuatro casos pudieron los interesados lograr el consenso acerca de su compatibilidad con el artículo XXIV.¹⁰ A pesar de este bajo nivel de aprobación, el enfoque de consenso aplicado por el GATT ha limitado la importancia de las recomendaciones de las partes interesadas en relación con el artículo XXIV. Es cierto que el "daño" causado por estos acuerdos preferentes en términos de la discriminación contra terceros ha sido aminorado por el hecho de que muchos de ellos no se aplicaron a plenitud. Pero en los años ochenta revivió el interés por los convenios minilaterales. En este contexto ha sido de particular relevancia el cam-

⁸ El artículo xxiv no utiliza los conceptos tradicionales de creación de comercio y desviación de comercio, usados con frecuencia para evaluar la adecuación económica de un convenio minilateral. Tal cosa no debería sorprendernos, ya que estos conceptos fueron introducidos formalmente por Jacob Viner tres años después de la redacción del Acuerdo General. Véase Viner, *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950. Véase una reseña sumaria de los acontecimientos históricos que condujeron a la inclusión del artículo xxiv en el GATT en Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, op. cit., pp. 63-66; y J. Michael Finger, "GATT's Influence on Regional Arrangements", artículo presentado en una Conferencia del Banco Mundial y la CEPR sobre las Nuevas Dimensiones de la Integración Económica, Washington, abril de 1992.

⁹ Véanse mayores detalles sobre las dimensiones del comercio internacional realizado según acuerdos minilaterales en C. A. Primo Braga y Alexander J. Yeats, "The Simple Arithmetics of Existing Minilateral Trading Arrangements and Its Implications for a Post-Uruguay Round World", División de Comercio Internacional (Documento de Trabajo), Washington, Banco Mundial, 1992.

¹⁰ Según Jeffrey Schott, los siguientes acuerdos resultaron compatibles con el artículo xxiv: la unión aduanera de Sudáfrica-Rodesia (1948); el ALC de Nicaragua-El Salvador (1951); el acceso de Nicaragua a la Zona Centroamericana de Libre Comercio (1958), y la Comunidad Caribeña y el Mercado Común. "More Free Trade Areas?", Jeffrey J. Schott (comp.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington, Instituto de Economía Internacional, 1989, p. 25. Conviene señalar que el informe reciente del grupo de trabajo sobre el Acuerdo Canadiense-Estadunidense de Libre Comercio ha conservado la tradición, hasta el punto de que no pudo pronunciarse sobre la compatibilidad de este acuerdo con el GATT. Véase "Report on Canada-US FTA Adopted", *Focus*, noviembre-diciembre de 1991, p. 5.

bio de actitud de Estados Unidos (que antes era el partidario más entusiasta del principio de la no discriminación) en cuanto a los acuerdos minilaterales.¹¹ En los últimos siete años Estados Unidos negoció acuerdos de libre comercio con Israel (un acuerdo firmado en abril de 1985) y Canadá (efectivo el 1 de enero de 1989); en junio de 1990 anunció su intención de negociar con México, y formalmente inició las negociaciones del TLC —en un formato tri-lateral— en junio de 1991.¹²

El TLC de América del Norte: una zona de libre comercio "ampliada"

Las negociaciones del TLC se han caracterizado hasta ahora por un grado insólito de secreto, pero se conoce la estructura básica del acuerdo.¹³ Se está negociando el TLC como una zona de libre comercio "ampliada" por cuanto va más allá de la negociación convencional de las barreras arancelarias y no arancelarias, abordando la cuestión del "acceso al mercado" en un sentido amplio. Las negociaciones incluyen la eliminación de barreras, no sólo para el comercio de bienes sino también para el comercio de servicios, así como políticas externas que puedan distorsionar el comercio y la competencia. En consecuencia, se está discutiendo un gran conjunto de políticas, tales como las reglas de origen, los requerimientos de contenido local, las restricciones sobre el establecimiento y las prácticas de adquisición gubernamental, así como las divergencias entre los sistemas reguladores y los sistemas legales (las leyes de inversión extranjera, las políticas de competencia, los derechos de propiedad intelectual). Además, las negociaciones del TLC se ocupan de las reglas comerciales, en particular del uso de instrumentos de protección contingente como las salvaguardas, el *antidumping* y los impuestos compensatorios, y de la creación de procedimientos para el arreglo de las disputas.

¹¹ Las razones de este cambio de actitud se examinan, por ejemplo, en Schott, "More Free Trade Areas?", op. cit., y en J. Bhagwati, "Regionalism vs. Multilateralism: An Overview", artículo presentado en una Conferencia del Banco Mundial y la CEPR sobre Nuevas Dimensiones de la Integración Regional, Washington, abril de 1992.

¹² También el 27 de junio de 1990 el gobierno de Bush anunció la oia, incrementando la probabilidad de negociaciones adicionales del TLC con otros países del hemisferio occidental.

¹³ Véase una presentación detallada de los grupos de trabajo en las negociaciones del TLC en Whalley, "Regional Trade Arrangements in North America", op. cit., pp. 13-23.

No es sorprendente el formato general del TLC. Después de todo el TLC se basa en la experiencia previa de las negociaciones del ACELC.¹⁴ Además, podría afirmarse que la Ronda Uruguay había echado ya los cimientos de este formato al expandir la agenda multilateral para examinar el tema del acceso al mercado en un contexto amplio.¹⁵ Lo que resulta sorprendente en el caso del TLC es el hecho de que un país en desarrollo (México) haya tomado la iniciativa en el proceso.

La solicitud del gobierno Salinas en junio de 1990 no sólo significó un dramático rompimiento con el tradicional enfoque mexicano hacia su vecino del norte (bien expresado por la frase atribuida a Porfirio Díaz: "¡Pobre México! Tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos"), sino que también planteó muchas cuestiones económicas complejas.¹⁶ Hasta cierto punto el TLC es una exploración de aguas desconocidas, dadas las grandes diferencias de ingreso entre sus miembros y las discrepancias que persisten entre sus sistemas legales y políticos.¹⁷

Tras un prolongado debate interno, Canadá se unió a las negociaciones en junio de 1991.¹⁸ El carácter trilateral de las negociaciones plantea una cuestión interesante: ¿cuál será la relación entre el TLC y el ACELC? Como señala Whalley, algunos renglones del marco del ACELC —como el capítulo 8 sobre "vinos y licores"— tienen escasa importancia para México.¹⁹ Al mismo tiempo, hay en la agenda de negociación algunos temas nuevos —como los

¹⁴ Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, op. cit., capítulo 2, y Whalley, "Regional Trade Arrangements in North America", op. cit., sección 2, analizan las conexiones entre el ACELC y el TLC.

¹⁵ Véase sobre este punto Bernard Hoekman, "Market Access and Multilateral Trade Agreements: The Uruguay Round Services Negotiations", Instituto de Estudios de Política Pública, Universidad de Michigan (Documento de Discusión 294), 1992.

¹⁶ En realidad una serie de acuerdos bilaterales —como el Acuerdo Marco de 1987— venían allanando desde 1987 el camino para una relación económica más estrecha entre Estados Unidos y México. Véase una lista de estos acuerdos, por ejemplo, en Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico*, Washington, usrc 2353, 1991, pp. 1-8 y 1-9.

¹⁷ Como señalan Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, op. cit., pp. 7-10, la expansión de la CE para incluir a Grecia, España y Portugal planteó problemas similares. Pero es mayor la discrepancia entre los niveles de ingreso del TLC y, puesto que el acuerdo no considera la posibilidad de transferencias de ingresos o de subsidios regionales al miembro más débil (lo que contrasta claramente con la experiencia de la CE), el TLC tiene un carácter peculiar.

¹⁸ Véanse análisis detallados de las razones principales que llevaron a Estados Unidos, México y Canadá a participar en las pláticas del TLC, en la colección de artículos del "Symposium on North American Free Trade", Gustavo Vega (comp.), *World Economy*, vol. 14, marzo de 1991, pp. 53-111.

¹⁹ Whalley, "Regional Trade Arrangements in North America", op. cit., p. 14.

derechos de propiedad intelectual— que se dejaron fuera del ACELC. Estas consideraciones restringen la adopción de la solución "natural" de transformar las negociaciones del TLC en una discusión de las condiciones del acceso de México al ACELC.

A su vez, el problema de "el centro y radios" sugiere que Canadá y México estarán en favor de una cláusula explícita de acceso al TLC como una vía para la formación de la "mítica" ZLCHO, si Estados Unidos quiere seguir este camino efectivamente en cuanto se concluya el TLC.²⁰ En todo caso es probable que Canadá y México apoyen la preservación de condiciones estrictas para que otros países "entren al club". De esta manera estarán en mejor posición para administrar la erosión de sus preferencias sin ser acusados de favorecer el exclusivismo.²¹

Los efectos de los acuerdos minilaterales en los países no miembros

Se estableció desde hace mucho tiempo que la liberalización preferencial puede no incrementar el bienestar de los miembros de un acuerdo minilateral.²² Desde una perspectiva estática los conceptos de creación de comercio (la sustitución de una fuente de producción de alto costo en uno de los miembros del acuerdo por una fuente de costo menor ubicada en otro de los miembros) y desviación de comercio (la sustitución de una fuente de producción

²⁰ Véase un análisis del concepto de centro y radios en Ronald J. Wonnacott, "U.S. Hub-and-Spoke Bilaterals and the Multilateral Trading System", *Commentary*, Toronto: C.D. Howe Institute, 1990. David Cox y Richard G. Harris señalan que Canadá sería básicamente indiferente —en cuanto al bienestar, los volúmenes de comercio y los salarios reales— entre un formato de centro y radios y el TLC. "North American Free Trade and Its Implications for Canada: Results from a CGE Model of North American Trade", *World Economy*, vol. 15, enero de 1992, pp. 31-44.

²¹ Sylvia Saborio presenta un escenario alternativo para la evolución de los TLC en el hemisferio occidental. La percepción creciente en América Latina y el Caribe de que Washington no tiene aún una agenda bien definida para la etapa posterior al TLC allana el camino para una estructura de "TLC-centro y radios para México" a medida que otros países de la región negocian TLC separados con México, en un esfuerzo por "estar donde está la acción". Véase "Statement by Sylvia Saborio before the Joint Economic Committee", Washington, Congreso de Estados Unidos, 2 de abril de 1992, p. 5.

²² Véanse mayores detalles en Viner, *Customs Union Issue*, op. cit., y Paul Wonnacott y Mark Lutz, "Is There a Case for Free Trade Areas?", en Schott (comp.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, op. cit. Conviene señalar que Kemp y Wan han demostrado que siempre podrían diseñarse uniones aduaneras que generen resultados superiores en términos de Pareto desde el punto de vista de los países miembros. Murray C. Kemp y Henry Wan Jr., "An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions", *Journal of International Economics*, vol. 6, febrero de 1976, pp. 95-98.

más eficiente, en un país que no es miembro, por una fuente de costo mayor ubicada en un país miembro del acuerdo), introducidos por Viner en el contexto de las uniones aduaneras, constituyen la clave para el análisis estático de las implicaciones económicas de los acuerdos minilaterales.

En el enfoque estático tradicional, la formación de un arreglo preferencial genera una reasignación de los factores de producción, por una sola vez, entre los miembros del acuerdo, en respuesta a la interacción de los efectos de creación de comercio y desviación de comercio. En este escenario se presume de ordinario que cuando la creación de comercio supera a la desviación de comercio el convenio preferencial mejorará el bienestar de sus participantes.²³

Para los países no miembros las implicaciones del arreglo son parcialmente captadas por el efecto de desviación de comercio. Los no miembros podrían ser afectados también por un deterioro de sus términos de intercambio, si los países de la zona preferencial son grandes potencias en la economía mundial. Puede ocurrir un efecto negativo más directo si el convenio minilateral genera un aumento claro en el nivel de la protección en contra de terceros. En este escenario la supresión de comercio directo intensificaría el efecto de desviación de comercio.

Las estimaciones tradicionales de la desviación y la creación de comercio se basan en modelos de equilibrio parcial que suponen una segmentación del mercado y olvidan los efectos de la liberalización preferencial en toda la economía.²⁴ A su vez, los análisis de equilibrio general tratan de modelar estos efectos explícitamente. Algunos de estos modelos suponen la existencia de mercados perfectamente competitivos y de productos nacionalmente diferenciados, es decir, la sustitución imperfecta entre las importaciones y la variedad nacional de cada bien (el supuesto de Armington).²⁵

²³ En realidad, como ha demostrado Meade, una unión aduanera con desviación de comercio no necesariamente empeora el bienestar, si se permite la sustitución en el consumo. Collier ha demostrado, en un mundo de varios bienes, que una unión creadora de comercio no necesariamente incrementa el bienestar. Véase James E. Meade, *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam, North Holland, 1955; y Paul Collier, "The Welfare Effects of Customs Unions: An Anatomy", *Economic Journal*, vol. 89, marzo de 1979, pp. 84-95.

²⁴ Véase un ejemplo de un análisis de equilibrio parcial de los efectos económicos de los TLC entre Estados Unidos y los países latinoamericanos en Refik Erzan y Alexander Yeats, "Free Trade Agreements with the United States: What's in It for Latin America?", Washington, Banco Mundial (Documento de Trabajo 827), 1992.

²⁵ Véase por ejemplo Bob Hamilton y John Whalley, "Geographically Discriminatory Trade Arrangements", *Review of Economics and Statistics*, vol. 67, agosto de 1985, pp. 446-455.

Sin embargo, esfuerzos recientes en este campo se han concentrado en la competencia imperfecta y los rendimientos crecientes a escala. A veces se introducen también consideraciones dinámicas, analizándose los efectos del acuerdo minilateral en la capacidad productiva y el producto potencial de sus países miembros.

Las economías de escala pueden generar ganancias adicionales para los miembros de la unión. El acuerdo preferencial, al proporcionar mercados mayores para las empresas de los países miembros, les permite explorar las economías de escala, lo que incrementa su competitividad —en la empresa o en la industria (es decir, mediante externalidades positivas)— y promueve la racionalización de la industria en el ámbito de la unión. En consecuencia, los países no miembros tendrán que enfrentar no sólo el efecto tradicional de desviación de comercio, sino también la mayor competitividad de las empresas restantes en los países miembros.

En términos más positivos, una vez que se adopta una perspectiva dinámica se advierte que los efectos promotores de crecimiento económico de un convenio minilateral pueden ser lo suficientemente significativos para superar su efecto negativo en terceros países. Al mismo tiempo se tienen que hacer frente a la perspectiva de la desviación de la inversión de los países no miembros, porque pueden aumentar los flujos de capital hacia los miembros de la unión en respuesta a las expectativas de un crecimiento mayor.

En la práctica la estimación de las implicaciones económicas de los acuerdos minilaterales plantea varios problemas. Primero, la evaluación del efecto de la liberalización de las barreras no arancelarias es un asunto difícil. Segundo, los resultados son sensibles a los supuestos referentes a la estructura del mercado, el comportamiento de las empresas en cuanto a la fijación de sus precios y los flujos de capital. Tercero, los modelos económicos tradicionales no están bien equipados para analizar los problemas del acceso al mercado en sentido amplio (por ejemplo, la posibilidad de que la protección contingente sustituya las barreras comerciales convencionales). Es importante tener en mente estas reservas cuando se revisen los resultados empíricos en la sección siguiente.

EL TLC Y LOS PAÍSES NO MIEMBROS:
ESTUDIOS CUANTITATIVOS

Los efectos económicos del TLC en los países no miembros incluyen la desviación de comercio, las modificaciones de los términos de intercambio, la desviación de la inversión y las externalidades positivas asociadas al "dividendo del crecimiento". Varios estudios cuantitativos acerca del TLC han aparecido recientemente en un proceso similar al que caracterizó el debate sobre el ACELC.²⁶ El efecto de estos estudios —en particular los que utilizan modelos de equilibrio general computable (EGC)— en las negociaciones en marcha es insignificante. En esta sección se presenta un breve resumen de los resultados derivados de algunos de estos modelos, tanto globales como sectoriales.

Análisis de equilibrio parcial: el escenario global

Los análisis de equilibrio parcial del TLC sugieren que no generará una significativa desviación de comercio de los países no miembros.²⁷ Samuel Laird, por ejemplo, calcula que el TLC (modelado para implicar únicamente la eliminación de aranceles entre los países participantes) generaría una disminución de apenas 0.72% del valor de las exportaciones de otros países del hemisferio occidental a Estados Unidos.²⁸ Para los países industrializados un TLC limitado a la eliminación de los aranceles generaría una disminución de sólo 0.55% de sus exportaciones a Estados Unidos.

Laird estima también el efecto de expansión del comercio (es decir, la suma de la creación de comercio y la desviación de comercio)

²⁶ Véase una reseña de los principales estudios cuantitativos que se ocupan del ACELC en Drusilla Brown y Robert M. Stern, "Some Conceptual Issues in the Modeling and Computational Analysis of the Canada-U.S. Free Trade Agreement", artículo presentado en la Reunión Anual de 1991 del Consorcio para la Investigación del Comercio Agrícola Internacional, Nueva Orleans, diciembre de 1991.

²⁷ Véase una descripción del modelo de equilibrio parcial estándar usado en los cálculos de la creación y la desviación de comercio, por ejemplo, en William Cline y otros, *Trade Negotiations in The Tokyo Round: A Quantitative Assessment*, Brookings, 1978. Samuel Laird y Alexander J. Yeats analizan algunas de las deficiencias de este enfoque en "Two Sources of Bias in Standard Partial Equilibrium Trade Models", Documento de Trabajo 374, Washington, Banco Mundial, 1990.

²⁸ En este ejercicio se usaron datos sobre los flujos comerciales de 1983. Véase Samuel Laird, "U.S. Trade Policy and Mexico: Simulations of Possible Trade Regime Changes", Documento de trabajo de la División de Comercio Internacional, Washington, Banco Mundial, 1990.

según la suposición de que el TLC se implante junto con el resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Sus hipótesis acerca de los resultados de las negociaciones multilaterales fueron los siguientes: una reducción de 20% en los aranceles y las barreras no comerciales que afectan la agricultura; la eliminación de las cuotas del Acuerdo Multifibras (AMF), mientras que los aranceles de los textiles y los vestidos permanecen al mismo nivel, y una reducción de 30% en los aranceles de todos los demás productos, mientras que las barreras no arancelarias no se modifican. Según estas hipótesis, la creación de comercio (magnificada por la liberalización de NMF) domina por completo la desviación de comercio, de modo que los países en desarrollo del hemisferio occidental experimentarían un aumento de 1.8% en sus exportaciones a Estados Unidos (un aumento de 2.4% en el caso de los países industrializados). Si los resultados de la Ronda Uruguay se superponen a un TLC que incluya la eliminación completa, no sólo de los aranceles sino también de las barreras no arancelarias entre sus países miembros, el resultado final seguiría siendo marginal: las exportaciones a Estados Unidos disminuirían sólo en 0.07% para los países en desarrollo del hemisferio occidental (y aumentarían en 1.6% para los países industrializados).

Otro ejercicio de equilibrio parcial agregado confirma el potencial limitado del TLC para la desviación de comercio con respecto a otros países del hemisferio occidental. Concentrándose en un TLC entre México y Estados Unidos, Erzan y Yeats encuentran que 94% de la desviación de comercio total asociada con este arreglo afectaría a países situados fuera del hemisferio occidental.²⁹ Y el monto total de la desviación de comercio (estimada en cerca de 441 millones de dólares en términos de los flujos comerciales de 1986) representa sólo cerca de 1% de las importaciones estadounidenses provenientes del resto del mundo.

Los modelos de EGC

Los resultados de los modelos del EGC para el TLC son sensibles a sus especificaciones teóricas (en particular las elasticidades de demanda y oferta, las estructuras de mercado, el comportamiento

²⁹ Se supuso que el TLC mexicano-estadunidense implica la eliminación total de los aranceles y un ajuste de las barreras no arancelarias subsistentes para acomodar la expansión del comercio preferencial. Véase Erzan y Yeats, "Free Trade Agreements...", *op. cit.*, p. 44.

de fijación de precios de las empresas y los supuestos que se refieren a los flujos de capital). También es importante tener en mente que varían significativamente las características de los experimentos de liberalización preferencial supuestos en estos ejercicios.³⁰

Los estudios de EGC disponibles —véase una reseña detallada en el trabajo de Drusilla Brown que aparece en este libro— descubren de ordinario que el comercio se expande entre los países miembros del TLC como consecuencia del acuerdo preferencial. También se descubre que los efectos de bienestar son positivos para los países participantes, tendiendo a ser mayores en los modelos que adoptan los rendimientos crecientes a escala que en los que se basan en rendimientos constantes a escala.

El efecto en el resto del mundo podría ser negativo o positivo, dependiendo de la manera en que el modelo enfoque la interacción entre la desviación de comercio, los flujos de capital y las modificaciones de los términos de intercambio para el resto del mundo. Conviene mencionar que el resto del mundo se introduce de ordinario en estos modelos mediante funciones postuladas de oferta de exportaciones y demanda de importaciones basadas en los precios relativos. El cuadro 1 resume los resultados principales para el resto del mundo tal como se establecen en los modelos desarrollados por Drusilla Brown, Alan Deardorff y Robert Stern (BDS); Horacio Sobarzo; y David Cox y Richard Harris.³¹ Todos estos modelos consideran los rendimientos crecientes a escala y suponen que las empresas imperfectamente competitivas fijan sus precios, ya sea como una combinación de precio focal y competencia monopólica (Sobarzo y Cox y Harris) o bajo la forma de una competencia monopólica pura (BDS).

³⁰ Esta sección se concentra en los modelos de EGC que se ocupan explícitamente del TLC. Hay muchos otros ejercicios de EGC que se concentran, por ejemplo, en un TLC mexicano-estadunidense. Sin embargo, sus resultados no difieren de las conclusiones principales presentadas antes en lo que respecta a las implicaciones económicas para el resto del mundo. Véase por ejemplo Raúl Hinojosa-Ojeda y Sherman Robinson, "Alternative Scenarios of U.S.-Mexico Integration: A Computable General Equilibrium Approach", Berkeley, Departamento de Economía Agrícola y de Recursos Naturales, Universidad de California en Berkeley (Documento de Trabajo 609), abril de 1991; y Carlos Bachrach y Lorrin Mizrahi, "The Economic Impact of a Free Trade Agreement between the United States and Mexico: A CGE Analysis", Washington, KPMG Peat Marwick, febrero de 1992.

³¹ Drusilla K. Brown, Alan V. Deardorff y Robert M. Stern, "A North American Free Trade Agreement: Analytical Issues and a Computational Assessment", *World Economy*, vol. 15, enero de 1992, pp. 11-30; Horacio E. Sobarzo, "A General Equilibrium Analysis of the Gains from Trade for the Mexican Economy of a North American Free Trade Agreement", *World Economy*, vol. 15, enero de 1992, pp. 83-100; y Cox y Harris, "North American Free Trade and Its Implications...", *op. cit.*

La liberalización preferencial sin una movilidad internacional de los factores suele reducir el volumen del comercio entre los países del TLC y el resto del mundo. Y como se ilustra en el caso 1 del modelo de BDS, esto podría deteriorar los términos de intercambio del resto del mundo a medida que se reduce la demanda del TLC en cuanto a las importaciones provenientes de los países no miembros, y a medida que disminuye la oferta de exportaciones de los países del TLC al resto del mundo. Sin embargo, los casos resumidos en el cuadro 1 dejan en claro que la magnitud de estos cambios no tenderá a ser significativa.

Las excepciones son proporcionadas por los escenarios en los que se permite la movilidad internacional del capital (caso 2 de BDS y de Sobarzo) o donde se complementa la liberalización preferencial con barreras comerciales adicionales en contra de los no participantes (caso 3 de Cox y Harris).

El caso 2 de BDS supone que, junto con la liberalización preferencial del comercio, México relajará sus restricciones a la importación de capital y en consecuencia recibirá del resto del mundo (RDM) una entrada de capital que aumentará 10% su acervo de capital. El modelo supone que la balanza de la cuenta corriente permanecerá en el nivel prevaeciente en el periodo inicial. En consecuencia, la necesidad de financiar los pagos de intereses de México al resto del mundo exige que México obtenga un superávit considerable en su balanza comercial, un resultado absorbido básicamente por el resto del mundo. Conviene advertir también que en este escenario el resto del mundo experimenta un mejoramiento en sus términos de intercambio, un fenómeno relacionado con la gran expansión de las exportaciones mexicanas.

El caso 2 de Sobarzo supone una oferta de capital extranjero perfectamente elástica. En este escenario la economía mexicana experimenta un aumento del producto interno bruto mucho mayor que en el caso 1, un escenario caracterizado por el supuesto de un acervo de capital fijo (es 8.0% de aumento del PIB contra 1.9% en el caso 1).³² Este crecimiento mayor se traduce en un considerable deterioro de la balanza comercial de México con el resto del mundo, en vista de las funciones de oferta de exportaciones y de

³² Sobarzo, "General Equilibrium Analysis...", *op. cit.*, p. 93. Adviértase que el efecto de bienestar de ambos escenarios es aproximadamente el mismo (véase el cuadro 1). Esto se explica por el hecho de que a pesar de la mayor expansión de la economía mexicana en el caso 2, por comparación con el caso 1, el ingreso adicional generando por capital extranjero no pertenece a ciudadanos mexicanos.

Cuadro 1. Resumen de los resultados de Equilibrio General Computable (EGC) sobre las implicaciones económicas del TLC para el resto del mundo (RDM) (cambio porcentual salvo otra especificación)

	Brown, Deardorff y Stern ^a			Sobarzo ^b			Cox y Harris ^c		
	Caso 1	Caso 2	Caso 1	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 1	Caso 2	Caso 3
<i>Exportaciones del RDM</i>									
Hacia países del TLC	-0.06	-0.53	—	—	—	—	—	—	—
Hacia Estados Unidos	—	—	—	-0.65	—	-10.9	-0.64	—	-10.9
Hacia Canadá	—	—	—	0.08	—	-2.4	0.07	—	-2.4
<i>Exportaciones netas del RDM^d</i>									
Hacia países del TLC	0.35 ^e	-10.88 ^e	—	—	—	—	—	—	—
Hacia México	—	—	2.1	—	17.1	—	—	—	—
<i>Términos de intercambio para el bienestar del RDM^f</i>									
RDM	-0.0	0.2	—	—	—	—	—	—	—
Canadá	-0.0	-0.0	—	—	—	—	—	—	—
	0.7	0.7	—	0.003	—	-0.117	0.936	—	-0.117
México	1.6	5.0	2.3	—	2.4	—	—	—	—
Estados Unidos	0.1	0.3	—	—	—	—	—	—	—

FUENTES: Drusilla Brown, Alan V. Deardorff y Robert M. Stern, "A North American Free Trade Agreement: Analytical Issues and a Computational Assessment", *World Economy*, vol. 15, enero de 1992, pp. 11-30; Horacio E. Sobarzo, "A General Equilibrium Analysis of the Gains from Trade for the Mexican Economy of a North American Free Trade Agreement", *ibid.*, pp. 83-100; y David Cox y Richard G. Harris, "North American Free Trade and Its Implications for Canada: Results from a CGE Model of North American Trade", *ibid.*, pp. 31-34.

^a El modelo de Brown, Deardorff y Stern (29 sectores de los cuales 23 son sectores de bienes comerciables) supone que la tecnología en la mayoría de sectores comerciables se caracteriza por rendimientos crecientes a escala y por una estructura de mercado monopolímicamente competitiva. El caso 1 (experimento A de BBS) supone la eliminación completa de aranceles entre miembros del TLC y un aumento de 25% en las cuotas de importación estadounidenses que limitan las exportaciones mexicanas de productos agrícolas y alimenticios, textiles y vestido. El caso 2 (experimento B de BBS) mantiene las mismas suposiciones más la liberalización de los controles de importación de capital en México, lo que produce un incremento de 10% en el acervo de capital de México.

^b El modelo de Sobarzo identifica 27 sectores productivos y supone la existencia de competencia imperfecta en la mayoría de sus 21 sectores comerciables. El modelo analiza únicamente el efecto de la eliminación total de los aranceles entre países del TLC. En el caso 1 (versión 2 de Sobarzo) se supone una cantidad fija de capital en México. En el caso 2 (versión 3 de Sobarzo), en cambio, se supone movilidad de capital entre países.

^c El modelo de Cox y Harris identifica 19 sectores de los cuales 10 presentan rendimientos crecientes a escala. Los resultados analizados reflejan cambios absolutos en la participación de las importaciones del RDM en las importaciones de Estados Unidos y de Canadá. El parámetro de comparación se toma de la situación del ACELC (Acuerdo Canadiense-Estadunidense de Libre Comercio). El caso 1 compara una situación de centro y radios (en donde Estados Unidos es el centro y Canadá y México los radios) con el ACELC. El caso 2 compara el TLC con ACELC. El caso 3 compara un TLC combinado con un incremento de 10% de los aranceles *ad valorem* de los países miembros contra el RDM con un ACELC. La liberalización comercial preferencial se refiere en todos los casos únicamente a la eliminación de aranceles.

^d Las exportaciones netas se definen como exportaciones menos importaciones.

^e Valores en miles de millones de dólares estadounidenses.

^f Los cambios en el bienestar se miden en términos de la llamada variación equivalente, es decir, reflejan el cambio en el ingreso valorado con precios base que llevarían al mismo cambio en el nivel de las utilidades asociado con la liberación.

manda de importaciones utilizadas específicamente por Sobarzo para modelar las relaciones comerciales de México con Estados Unidos y el resto del mundo.³³

El caso 3 de Cox y Harris ilustra las externalidades negativas del TLC, si éste se convierte en un bloque orientado hacia adentro. En este escenario la eliminación de los aranceles entre los países miembros se combina con un aumento de 10% en los aranceles *ad valorem* aplicados por Canadá, México y Estados Unidos en contra de las importaciones provenientes del resto del mundo. Como puede observarse en el cuadro 1, esto disminuiría significativamente los volúmenes del comercio entre los países del TLC y el resto del mundo mediante la supresión directa de comercio. Parece improbable un movimiento explícito hacia un bloque comercial orientado hacia adentro en Estados Unidos. Después de todo, como lo ilustran los resultados de bienestar para Canadá, los países participantes también se afectarían negativamente. Sin embargo, estos resultados ponen de relieve los peligros de tal escenario para el resto del mundo.

Es posible que la lección principal de estos análisis sea la de la importancia de los flujos de capital para la determinación del resultado final del TLC desde la perspectiva de los países miembros y del resto del mundo. En suma, los resultados del modelo de EGC sugieren que las barreras a los flujos de capital, así como la disponibilidad de financiamiento internacional, suelen desempeñar un papel mucho mayor que el de su componente de liberalización preferencial en la determinación de los resultados de bienestar del TLC.

Modelación alternativa del TLC

La introducción de la competencia imperfecta en los modelos de EGC ha ayudado a desafiar la creencia común de que los resultados de bienestar asociados a la liberalización comercial son insignificantes (un resultado habitual de la modelación de EGC con rendimientos constantes a escala). Sin embargo, estos modelos no pueden captar adecuadamente el efecto de la liberalización comercial en las tasas del crecimiento económico. El efecto de la liberalización

³³ *Ibid.* La balanza comercial global de México experimenta un deterioro de 18.3%, lo que refleja un deterioro de 18.9% con el resto de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y un deterioro de 17.1% con el resto del mundo.

en la formación de capital y en las decisiones de ahorro de los consumidores, la especialización industrial y la capacidad para importar insumos especializados son algunas de las variables destacadas en los intentos de modelación de las implicaciones dinámicas de los acuerdos minilaterales.³⁴ Por regla general estos modelos sugieren que los beneficios dinámicos de la liberalización son mucho mayores que los beneficios estáticos tradicionales. En consecuencia, podría afirmarse que favorecen los arreglos minilaterales en la medida en que el "dividendo del crecimiento" domina las distorsiones asociadas a la liberalización preferencial.

No existen hasta hora (de acuerdo con mi información) cálculos detallados de las implicaciones dinámicas del TLC para el resto del mundo. El único ejercicio "dinámico" que se ocupa explícitamente de la evolución del comercio entre los países del TLC y el resto del mundo es el de Hufbauer y Schott.³⁵ Su modelo introduce consideraciones dinámicas al imponer un incremento exógenamente determinado en la tasa de crecimiento de las exportaciones mexicanas. Ligando el éxito de las negociaciones del TLC a las nuevas reformas liberalizadoras de México, incluidas una "privatización generalizada, una liberalización significativa del sector petrolero mexicano, y [la continuación de] la restricción fiscal y monetaria", los autores suponen que las exportaciones de bienes y servicios no factoriales de México crecerán, en estas circunstancias, a una tasa de 11.2% anual, una cifra que refleja la experiencia histórica de la exitosa liberalización implantada por países orientados hacia el interior. Por otra parte, se supone que el fracaso de las negociaciones del TLC implicará una tasa de crecimiento menor de las exportaciones mexicanas (7.9%), en vista del supuesto de los autores de que tal fracaso promoverá "la retrogresión de la política" en México. Esta tasa de crecimiento menor se basa en datos históricos sobre las "liberalizaciones colapsadas" y proporciona el escenario contrafáctico utilizado por Gary Hufbauer y Jeffrey Schott para estimar el efecto económico del TLC.³⁶

³⁴ Véanse por ejemplo Leslie Young y José Romero, "A Dynamic Dual Model of the Free Trade Agreement", artículo presentado en la conferencia North American Free Trade, Banco de la Reserva Federal de Dallas, junio de 1991, y Timothy J. Kehoe, "Modeling the Dynamic Impact of North American Free Trade", Banco de la Reserva Federal de Mineápolis (Documento de trabajo 49), marzo de 1992.

³⁵ Véase Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, *op. cit.*, capítulo 3.

³⁶ Los datos históricos sobre diversos experimentos de liberalización se han tomado de Demetris Papageorgiou, Michael Michaely y Armeane M. Choksi (comps.), *Liberalizing*

Sus estimaciones de las implicaciones del TLC para los flujos comerciales entre los países miembros son mucho mayores que las elaboradas por los modelos de EGC tradicionales. Hufbauer y Schott señalan que "la ganancia de exportación mexicana es 50% mayor que en el modelo alternativo más optimista, mientras que la ganancia de exportación estadounidense es de más del doble".³⁷ Sin embargo, el efecto del TLC en el resto del mundo sigue siendo marginal como en los modelos de EGC (las exportaciones netas de Estados Unidos al resto del mundo no son afectadas por el TLC, mientras que las exportaciones netas mexicanas disminuyen en 3 000 millones de dólares). Por desgracia, las hipótesis utilizadas por los autores en la elaboración de sus cálculos (se fija en 75% la participación de las exportaciones y las importaciones mexicanas en relación con la participación estadounidense) limitan la importancia de sus resultados en cuanto a las consideraciones de desviación de comercio.

Análisis sectoriales

Los sectores que tienen niveles de protección relativamente elevados en Estados Unidos son candidatos naturales para los análisis relacionados con la desviación del comercio y de la inversión desde la perspectiva del resto del mundo. Los sectores de la agricultura, los textiles y el vestido proporcionan ejemplos interesantes. Los estudios que se enfocan a la industria automotriz también se señalan en esta sección, dada la importancia de ese sector para los términos de intercambio y los flujos de inversión.

Agricultura

Algunos modelos de EGC se concentran en las implicaciones de un TLC entre México y Estados Unidos para el sector agrícola. Por ejemplo, Sherman Robinson *et al.* analizan diferentes combinaciones de liberalización comercial con una reforma de las políticas agrícolas en México y en Estados Unidos (incluida una liberalización limitada a las actividades no agrícolas).³⁸ Su conclusión básica es que globalmente un TLC ampliaría el comercio bilateral en todos

Foreign Trade: Lessons of Experience in the Developing World, vol. 7, Cambridge, Mass., Basil Blackwell para el Banco Mundial, 1991.

³⁷ Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, *op. cit.*, p. 60.

³⁸ Sherman Robinson, Mary E. Burfisher, Raúl Hinojosa-Ojeda y Karen E. Thierfelder,

los escenarios. México experimentaría cierta desviación de comercio a medida que las importaciones provenientes del resto del mundo disminuyeran en 2 o 3 puntos porcentuales, con excepción de un escenario con crecimiento de capital en México; en este caso el "dividendo de crecimiento" generaría un aumento neto de las importaciones provenientes del resto del mundo. En lo que respecta a Estados Unidos, en casi todos los escenarios el TLC implica un aumento de las importaciones provenientes del resto del mundo. Los resultados reflejan el alto nivel de la protección otorgada a la agricultura mexicana antes del experimento de liberalización.³⁹

En cuanto el análisis se concentra más en productos específicos, se pueden encontrar ejemplos de desviación comercial del resto del mundo en el mercado estadounidense. Por ejemplo, Thomas Grennes *et al.* utilizan un modelo de equilibrio parcial para estudiar el efecto de la liberalización preferencial en el hemisferio occidental en los productos agrícolas.⁴⁰ Estos autores señalan que un TLC entre Estados Unidos y México que elimine las restricciones —que en 1988 equivalían a un arancel de 28%— a las exportaciones mexicanas de jugo de naranja concentrado y congelado, desviaría sobre todo el comercio proveniente de Brasil. Aun en este caso, a pesar del crecimiento significativo de las exportaciones mexicanas de ese jugo al mercado estadounidense (32%), las importaciones estadounidenses provenientes del resto del mundo disminuirían sólo en 0.5%.⁴¹ Sin embargo, la situación cambia en cuanto suponemos que, además de la eliminación del arancel, el TLC (y las reformas mexicanas internas) estimulará considerables inversiones nuevas en el sector cítrico mexicano. Suponiendo una duplicación de la tasa de crecimiento de la producción de jugo de naranja concentrado y congelado, Spreen *et al.* (utilizando un modelo de la industria cítrica mundial de largo plazo) demuestran que esta expansión desviaría comercio básicamente de Brasil.⁴² Para el año

"Agricultural Policies and Migration in a U.S.-Mexico Free Trade Area: A Computable General Equilibrium Analysis", Berkeley, Departamento de Economía Agrícola y los Recursos Naturales, Universidad de California en Berkeley (Documento de Trabajo 617), 1991.

³⁹ En consecuencia, recomiendan gradualismo en la liberalización de la agricultura mexicana para evitar "una gran emigración rural en México". Véase Robinson *et al.*, "Agricultural Policies...", *op. cit.*, p. 33.

⁴⁰ Thomas Grennes *et al.*, "An Analysis of a United States Canada-Mexico Free Trade Agreement", Consorcio de Investigación del Comercio Agrícola Internacional, noviembre de 1991.

⁴¹ *Ibid.*, p. 41.

⁴² Véase Spreen *et al.*, en American Farm Bureau Federation, *NAFTA Effects on Agriculture*, Park Ridge, Illinois, 1991, vol. 4.

2000 este escenario implicaría una disminución de 4.5% en la producción brasileña de cítricos (una disminución de 14.4% en las recaudaciones por árbol), en comparación con el año base, y efectos mucho menores en el sector cítrico de Florida (una disminución de 0.61% en la producción de naranjas y de 6.34% en las recaudaciones por árbol).

Los análisis de los productos agrícolas en que las restricciones cuantitativas influyen grandemente en el control del acceso al mercado estadounidense proporcionan algunas ideas interesantes acerca de las implicaciones potenciales del TLC para el resto del mundo. El azúcar aporta el mejor ejemplo en este contexto. Brent Borrell y Jonathan Coleman muestran que las negociaciones bilaterales referentes al comercio de azúcar y jarabe de maíz entre Estados Unidos y México pueden tener efectos significativos para el resto del mundo.⁴³ Si, por ejemplo, con un TLC México armoniza su política de precios con la que prevalece en Estados Unidos y ambos países administran un programa de cuotas conjuntas hacia el resto del mundo, este arreglo impondría significativas pérdidas de bienestar a los exportadores netos (el Caribe, por ejemplo, experimentaría una pérdida de bienestar neta de 128 millones de dólares; por su parte, el bienestar neto del mundo bajaría en 241 millones de dólares). Podemos imaginar un escenario peor aún si las negociaciones conducen a un intercambio de derechos de cuotas entre los productores de azúcar mexicanos (que expanden su acceso al mercado estadounidense) y los productores estadounidenses de jarabe de maíz (quienes ganarían mayor acceso al mercado mexicano). En este escenario el jarabe de maíz estadounidense desplazará al azúcar en el mercado mexicano, lo que finalmente promoverá en Estados Unidos una desviación de comercio adicional (el bienestar mundial neto disminuirá en 256 millones de dólares en este caso).

Textiles y vestidos

El comercio internacional de textiles y vestidos ha estado tradicionalmente restringido bajo el Acuerdo Multifibras (AMF), que permite a los países desarrollados restringir sus importaciones mediante

⁴³ Brent Borrell y Jonathan R. Coleman, "Gains from trade in Sugar and the U.S.-Mexico Free Trade Agreement", Camberra, Centro de Economía Internacional (Documento de trabajo), 1991.

la imposición de cuotas a gran número de artículos textiles y del vestido. Durante los últimos años Estados Unidos ha liberalizado gradualmente su comercio en textiles con México, aumentando varias de sus cuotas AMF para los productos mexicanos. Sin embargo, con frecuencia se menciona la eliminación completa de las cuotas AMF como un objetivo primordial de los negociadores mexicanos en las pláticas del TLC.

Irena Trela y John Whalley analizan las implicaciones de tal movimiento de liberalización para los países del TLC y los demás países restringidos por el AMF (que se identificarán aquí como el resto del mundo).⁴⁴ Estos autores utilizan un modelo de EGC de sectores específicos con rendimientos constantes a escala que comprende cuatro categorías de productos textiles y del vestido, y un producto compuesto. Los bienes se consideran homogéneos en las regiones, se supone que no hay comercio en textiles y vestido entre los países exportadores (México y los otros 33 países restringidos por el AMF), y se presume que las cuotas AMF se hacen efectivas. En consecuencia, su modelo es particularmente adecuado para captar los efectos negativos potenciales del TLC para el resto del mundo en lo que respecta a la industria de textiles y vestido.

Trela y Whalley llevan a cabo en su modelo varios experimentos de liberalización de carácter bilateral (mexicano-estadunidense) y del TLC. En general sus resultados indican que México y Estados Unidos tienden a ganar con la liberalización, mientras que Canadá y el resto del mundo pierden. La industria mexicana experimenta una gran expansión orientada hacia afuera, de modo que sus exportaciones hacia el mercado estadounidense aumentan significativamente. La industria estadounidense enfrenta un pequeño ajuste (sobre todo en su sector del vestido), pero los precios menores al consumidor garantizan un resultado de bienestar positivo. Por su parte, Canadá experimentaría grandes pérdidas de su participación en el mercado estadounidense, a causa de la expansión de las exportaciones mexicanas. Para los países del resto del mundo el efecto de bienestar negativo de la liberalización refleja básicamente la erosión de sus rentas de cuota en el mercado estadounidense. El TLC (es decir, la eliminación de cuotas y

⁴⁴ Véase Irena Trela y John Whalley, "Trade liberalization in Quota Restricted Items: U.S. and Mexico in Textiles and Steel", *World Economy*, vol. 15, enero de 1992, pp. 45-64.

aranceles para los textiles y el vestido de los países miembros) generaría una pérdida de bienestar de 0.03% (en términos del PIB) para el resto del mundo.⁴⁵

Sin embargo, es importante tener presente que el modelo de Trela y Whalley, con todo su refinamiento, no puede captar un aspecto importante de las negociaciones del TLC. Se ha señalado que la liberalización de aranceles y cuotas para la industria de textiles y del vestido se unirá probablemente a estrictas reglas de requerimientos de origen.⁴⁶ Las reglas de origen son la contrapartida inevitable del acceso preferencial en el contexto de un TLC. Sin embargo, es bien sabido que las reglas de origen podrían convertirse fácilmente en un instrumento proteccionista, si se enmarcaran en una forma que excediera los límites requeridos para evitar la desviación de comercio provocada por las diferencias arancelarias entre los miembros del TLC.⁴⁷

Las reglas de origen para la industria de textiles y vestido se definen habitualmente en términos de modificaciones de la nomenclatura arancelaria en el proceso productivo, de modo que un producto final que utilice insumos extranjeros pueda ostentar la calidad de "nacional" (en la práctica a menudo hay necesidad de complementar este procedimiento con una prueba de valor agregado). Una regla de transformación simple requiere un solo cambio en la nomenclatura arancelaria. Una regla de transformación doble (triple) exige dos (tres) cambios en las clasificaciones arancelarias. En el caso del vestido, por ejemplo, una regla de transformación simple requiere que el producto sea cortado y cosido en un país miembro para ostentarse como nacional. La transformación doble requiere que los insumos del producto final también pasen la prueba; que la tela se fabrique en países miembros del TLC. La transformación triple requiere que todos los procesos productivos, desde el hilado en adelante, se realicen dentro del TLC.

Se espera que el TLC adopte por lo menos una regla de transformación doble (como en el caso de la mayoría de productos textiles y del vestido en el ACELC), considerándose el resultado más pro-

bable una regla de transformación triple.⁴⁸ Bannister y Low señalan que la industria mexicana de textiles y vestido manifiesta ya un alto nivel de dependencia de los insumos estadounidenses.⁴⁹ En consecuencia, la observación de las reglas de origen más estrictas no debería imponer grandes costos de ajuste a México. Sin embargo, las reglas de origen estrictas afectan la inversión proveniente de países de fuera del TLC en la industria mexicana, al asociar su competitividad con la eficiencia del sector textilero estadounidense y discriminar en contra de las fuentes externas.

Industria siderúrgica

La industria siderúrgica aporta otro ejemplo de un sector que disfruta de protección principalmente en la forma de restricciones cuantitativas: típicamente, los acuerdos de restricción voluntaria. Trela y Whalley han elaborado también un modelo de EGC por sectores específicos para analizar los efectos de la liberalización regional en Estados Unidos —en un periodo de 40 años—, sobre todo en la industria siderúrgica.⁵⁰ Su modelo identifica una región importadora (Estados Unidos), tres regiones exportadoras (México, Canadá y un agregado de 19 países exportadores afectados por los acuerdos de restricción voluntaria que representa al resto del mundo) y tres industrias (una industria productora de acero, una industria consumidora de acero, que es un agregado de industrias manufactureras no metálicas, y una industria de todos los demás bienes).

Los resultados de la liberalización bilateral del comercio siderúrgico (estadunidense-mexicano) y trilateral (TLC) reflejan los resultados obtenidos en el análisis de la industria de textiles y vestido realizado por Trela y Whalley. El efecto principal en el resto del mundo asume la forma de menores rentas de cuotas, lo que refleja los efectos de los términos de intercambio. Sin embargo, su análisis ilustra otro efecto potencial para el resto del mundo, de la liberalización preferencial en el contexto de un producto intermedio: como resultado de la reducción de los precios del acero, las indus-

⁴⁵ *Ibid.*, cuadro 5.

⁴⁶ Véanse por ejemplo Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, *op. cit.*, pp. 160-161, y Geoffrey Bannister y Patrick Low, "North American Free Trade in Textiles and Apparel: A Case of Constrained Liberalization", Banco Mundial, División de Comercio Internacional, Washington, 1992.

⁴⁷ Véase por ejemplo Jan Herin, "Rules of Origin and Differences between Tariff Levels in EFTA and in the EC", Ginebra, Secretaría de la AELC (Documento Ocasional 13), 1986.

⁴⁸ Según Hufbauer y Schott en *North American Free Trade...*, *op. cit.*, p. 161, la Asociación Estadunidense de Fabricantes de Vestidos defendió incluso una regla de origen "hasta la mota de algodón" dentro del TLC, lo que podría interpretarse como una regla de transformación cuádruple.

⁴⁹ Bannister y Low, "North American Free Trade in Textiles and Apparel...", *op. cit.*

⁵⁰ Véase Trela y Whalley, "Trade Liberalization in Quota Restricted Items...", *op. cit.*

trias estadounidenses consumidoras de acero experimentan un aumento de su competitividad en comparación con el resto del mundo. Este efecto secundario contribuye a la intensificación del efecto negativo (positivo) del TLC en el bienestar del resto del mundo (Estados Unidos).

Como en la industria de textiles y vestido, ni siquiera los modelos más refinados pueden captar todas las dimensiones del comercio internacional del acero en Estados Unidos. El modelo de Trela y Whalley, por ejemplo, supone que la dirección del comercio, antes y después de la liberalización, va de México a Estados Unidos. En consecuencia, la liberalización comercial reduciría el tamaño del sector siderúrgico estadounidense. Este pronóstico parece contradecir el apoyo "con reservas" ofrecido por el Instituto Estadunidense del Hierro y el Acero a las pláticas del TLC.⁵¹ Pero la explicación es simple. En realidad, Estados Unidos es exportador neto de acero a México. Por lo tanto, la liberalización preferencial de los aranceles siderúrgicos mexicanos, así como la de las políticas de la adquisición gubernamental basadas en una provisión de compra mexicana, es probablemente tan atractiva para la industria siderúrgica estadounidense que ésta aceptará la eliminación preferencial de cuotas y aranceles del lado de Estados Unidos.⁵² Esto sugiere, a su vez, que los exportadores de acero del resto del mundo experimentarán también una desviación de comercio en el mercado mexicano como consecuencia del TLC.

La industria automotriz

El comercio de automóviles y autopartes constituye el componente de mayor importancia del comercio estadounidense. La mayor parte de este comercio se realiza libre de impuestos o con aranceles preferenciales (bajos). En consecuencia, sería de esperarse un efecto importante del TLC en el resto del mundo en lo que respecta a estos flujos comerciales.

El modelo sectorial más detallado que existe, concentrado en la

⁵¹ Véase Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, op. cit., p. 250.

⁵² Véanse algunos detalles sobre las estructuras proteccionistas de Estados Unidos y de México en cuanto a la industria siderúrgica en Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, "Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations", Washington, usmc 2326, 1990, pp. 2-23.

industria automotriz, es el de Linda Hunter, James Markusen y Thomas Rutherford (HMR).⁵³ Estos analistas examinan la producción de automóviles terminados con un modelo de EGC de cuatro regiones (Canadá, México, Estados Unidos y el resto del mundo) basado en dos bienes (automóviles y un agregado de los demás bienes y servicios) y dos factores de producción, con rendimientos crecientes a escala en la industria automotriz (con empresas que siguen el comportamiento de Cournot) y con productos homogéneos entre los países. Dos aspectos interesantes del análisis HMR son su esfuerzo explícito por modelar el comportamiento de las corporaciones transnacionales (CT) y el carácter endógeno del número de plantas automotrices.

El modelo HMR evalúa diferentes escenarios de liberalización bilateral y trilateral (TLC). La liberalización implica básicamente la eliminación de los aranceles. Dos escenarios son de particular interés: el libre comercio trilateral sólo para los productores (una situación que permite a los productores mantener la discriminación de precios a través de las fronteras) y la integración del mercado (que permite el libre comercio en el ámbito del consumidor entre Estados Unidos y México, mientras que el libre comercio a través de la frontera estadounidense-canadiense sigue restringido a los productores).

México es claramente el "ganador" en estos ejercicios en lo que se refiere a los resultados de bienestar de la producción automotriz y a las exportaciones. Los efectos para Canadá, Estados Unidos y el resto del mundo no son significativos en términos relativos, aunque se pronostica cierta desviación de comercio. En el escenario de libre comercio para los productores, las exportaciones mexicanas aumentan en 77 000 automóviles, mientras que Canadá y el resto del mundo experimentan una disminución en sus exportaciones (9 000 y 32 000 automóviles respectivamente). En el escenario de integración del mercado las exportaciones mexicanas aumentan en 157 000 automóviles, mientras que las exportaciones canadienses disminuyen en 37 000 automóviles y las del resto del mundo bajan en 2 000 unidades, en comparación con la situación inicial.

Las diferencias de estos dos escenarios en términos de desviación de comercio se explican por los supuestos formulados por los autores

⁵³ Véase Linda Hunter, James R. Markusen y Thomas F. Rutherford, "U.S.-Mexico Free Trade and the North American Auto Industry: Effects on the Spatial Organization of Production of Finished Autos", *World Economy*, vol. 15, enero de 1992, pp. 65-81.

respecto al comportamiento de precios de las CT. Con la integración del mercado las CT de México experimentan una disminución considerable en sus márgenes de ganancia, mientras que las plantas ubicadas en Estados Unidos aumentan su margen de ganancia tratando de impedir el arbitraje entre los dos mercados. Esta situación permite incluso que el resto del mundo aumente sus exportaciones a Estados Unidos en 10 000 unidades sobre la situación inicial, minimizando así los efectos de desviación de comercio del TLC.

Sin embargo, el escenario de la integración sugiere que el resto del mundo podría ser afectado de una manera distinta. Aunque la liberalización no tiene significativos efectos de racionalización en Estados Unidos y Canadá, sí tiene un efecto drástico en México, donde se incrementa en 19.7% el producto por empresa en el caso del libre comercio para los productores, y en 155% en el escenario de la integración del mercado.⁵⁴ Sin embargo, hay un subproducto importante de la racionalización de la producción de automóviles en México en el escenario integrado: dos de los cinco productores de automóviles en México tienen que cerrar sus plantas. El modelo no identifica el tipo de empresa que tendría que cerrar en estas circunstancias (hay dos tipos de empresas en el modelo HMR: las empresas norteamericanas y las empresas del resto del mundo), pero destaca la posibilidad de que las empresas del resto del mundo que operan en México sean directamente afectadas en este proceso.

Es interesante observar que los cinco productores de automóviles que operan en México han aplicado estrategias diferentes en cuanto a su orientación de mercado hasta hace poco tiempo. Los tres productores estadounidenses (Chrysler, General Motors y Ford) se orientan hacia afuera, exportando principalmente al mercado de América del Norte. Los otros dos productores (Nissan y Volkswagen) aplicaron una estrategia mucho más orientada hacia el interior, y sólo en los últimos años (por lo menos en el caso de Volkswagen) han anunciado planes de inversión que apuntan claramente hacia el mercado de América del Norte.⁵⁵

⁵⁴ Los resultados estadounidenses y canadienses se explican en términos de la dominación de la industria por las empresas transnacionales. Según los autores las importaciones provenientes de México no se interpretan como una pérdida de mercado para las empresas transnacionales estadounidenses, dado el patrón de propiedad de las plantas en la industria. Véase Hunter, Markusen y Rutherford, "Free Trade and the North American Auto Industry...", *op. cit.*, p. 80.

⁵⁵ Teniendo en cuenta los vehículos, los motores y las partes, las exportaciones ascendieron respectivamente a 48.4, 68.4 y 81.5% del total de las ventas de las operaciones mexicanas de GM, Ford y Chrysler en 1987. En el caso de Chrysler y Ford el total de estas

Podría argumentarse que las empresas que ya tengan establecida una estrategia de red norteamericana (en términos de proveedores y de mercados) estarán en mejor posición para expandir sus actividades con el TLC. Este argumento será más importante aún, si el TLC adopta estrictos requerimientos de contenido nacional. Si se confirma una norma de 60 a 70% (el requerimiento de contenido norteamericano es de 50% con el ACELC), como parecen desear los fabricantes estadounidenses, es probable que las CT no estadounidenses tengan que incrementar su aprovisionamiento norteamericano para tener derecho a un tratamiento preferencial.⁵⁶

Sin embargo, las propuestas de un trato discriminatorio entre las empresas que ya han establecido sus plantas en México y las demás parecen plantear una amenaza más directa para los fabricantes del resto del mundo. Las normas más exigentes en las reglas de origen para los nuevos competidores potenciales aportan una ilustración clara de este concepto.⁵⁷ Tenemos otro ejemplo en el apoyo otorgado por los fabricantes de automóviles estadounidenses a la idea de que la derogación de la ley mexicana del contenido nacional (que requiere que no menos de 36% de las partes automotrices utilizadas en los automóviles mexicanos se fabrique en México) se realice en una forma discriminatoria (el decreto continuará aplicándose a quienes se sumen en el futuro a la industria automotriz mexicana).⁵⁸

Resumen

Los estudios sectoriales cuantitativos tienden a confirmar la tesis de que el TLC no tendrá un gran efecto en el resto del mundo en lo que respecta a los flujos comerciales (aunque algunas industrias específicas de los países no miembros puedan ser considerablemente

exportaciones se destinó a América del Norte (60% en el caso de GM). En cambio, las exportaciones de Volkswagen y Nissan se estimaron a lo sumo en 35% de sus ventas, con una orientación más diversificada de su comercio (por ejemplo, sólo 20% de las exportaciones mexicanas de Volkswagen se destinó a América del Norte). Véase el Centro de Corporaciones Transnacionales de las Naciones Unidas, *World Investment Report, 1991: The Triad in Foreign Direct Investment*, Nueva York, 1991.

⁵⁶ Véase UNCTAD, "Foreign Direct Investment and Industrial Restructuring in Mexico", Nueva York, UNCTAD Current Studies 18, 1992, p. 78.

⁵⁷ Véanse algunos detalles en Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, *op. cit.*, p. 231.

⁵⁸ Véase "Major Automakers Are Divided over Free Trade Rules of Origin", *U.S.-Mexico Free Trade Reporter* 1, diciembre 16 de 1991, p. 7.

afectadas). Sin embargo, existe el peligro de que el TLC se convierta en una iniciativa de comercio administrado, caracterizada por regulaciones embrolladas y proclives a la discriminación. Los resultados podrían ser diferentes entonces, aunque podría alegarse que los países miembros del TLC serían probablemente los perdedores principales en este escenario.

La desviación de la inversión es otra fuente de preocupación para el resto del mundo, en particular para las economías de industrialización reciente del este de Asia y Japón. Hasta ahora, sin embargo, sólo existe información anecdótica limitada en esta zona.⁵⁹ No obstante, si el TLC introduce la discriminación (explícita o implícita) en contra de las inversiones de países no miembros, esta amenaza podría convertirse en una realidad.⁶⁰

EL TLC, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Y LA OIA

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) han observado las negociaciones del TLC con gran interés. En algunos casos este interés refleja su preocupación por la potencial desviación del comercio y de la inversión. En la mayoría de los casos, sin embargo, parece reflejar la perspectiva de que el TLC allane el camino para una ZLCHO.

La preocupación para la desviación de comercio ha sido expresada más a menudo, por lo menos en el debate político, por los países que verán minadas sus preferencias por el TLC —por ejemplo, los beneficiarios de la Iniciativa de Estados Unidos y la Cuenca del Caribe—, y no por los países que reciben el trato de NMF.⁶¹ Este

⁵⁹ La Zenith Electronics Corporation, empresa estadounidense, ha anunciado su decisión de trasladar una planta manufacturera de Formosa a México. Esta decisión se ha interpretado como una prueba del papel que desempeñan las expectativas acerca del TLC en la asignación de recursos de la CT. UNCTC, "FDI and Industrial Restructuring in Mexico...", *op. cit.*, p. 78.

⁶⁰ Por ejemplo, el debate librado en el Congreso de Estados Unidos acerca de la autorización del *fast-track* en las negociaciones del TLC demuestra que hay cierto apoyo para las reglas de origen discriminatorias en Estados Unidos. Véase *Proposed Negotiation of a Free Trade Agreement with Mexico*, Washington, Audiencias ante el Subcomité de Comercio del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, 102 Legislatura, Primera Sesión, Government Printing Office, 1991, pp. 531, 632-633.

⁶¹ En una revisión de los 114 testimonios presentados en las audiencias de los dos comités que opinan decisivamente sobre la concesión del *fast-track* en Estados Unidos (el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y el Comité de Finanzas del Senado), los países de la ICC fueron los que se mencionaron con mayor frecuencia como perdedores potenciales del TLC.

resultado se asemeja obviamente a las preocupaciones de los países de la Convención de Lomé por la erosión de sus preferencias en el contexto de las negociaciones multilaterales. A fines de 1991, sin embargo, la mayoría de los países caribeños y todos los centroamericanos habían firmado acuerdos marco con Estados Unidos como un primer paso para las negociaciones de TLC en el contexto de la Organización para la Iniciativa de las Américas (OIA).

En realidad, si se toma la firma de acuerdos marco, bajo la OIA, entre Estados Unidos y otros países de América Latina y el Caribe, como una medida de su interés por la formación de una Zona de Libre Comercio "desde Anchorage hasta la Tierra del Fuego", parecería que la ZLCHO recibe un apoyo generalizado en la región: en diciembre de 1991 sólo Surinam, Haití y Cuba no habían firmado acuerdos marco.⁶² Es inevitable que nos preguntemos entonces cuál será la magnitud de los beneficios que podrán esperar estos países de tal arreglo minilateral.

No tenemos evaluaciones detalladas de las implicaciones de la formación de una ZLCHO para el bienestar de los países del hemisferio occidental. Sin embargo, Refik Erzan y Alexander Yeats aportan algunas claves a este respecto al estimar los beneficios potenciales (en términos de expansión de las exportaciones), para 11 países latinoamericanos (México incluido), de la negociación de un TLC con la economía central del TLC de América del Norte: la de Estados Unidos.⁶³

Los resultados no son sorprendentes. México y Brasil serían los mayores beneficiarios de la expansión global del comercio (cerca de 90%) asociada a la formación de zonas de libre comercio entre los 11 países latinoamericanos y Estados Unidos.⁶⁴ La expansión de las exportaciones alcanzaría un promedio de sólo 8 a 9%, ya que la mayoría de estos países afronta aranceles de NMF relativamente bajos o se benefician del acceso preferencial en el sistema generalizado de preferencias de Estados Unidos. La influencia de las barreras no arancelarias subsistentes se tiene en cuenta en una forma rudimentaria comparando dos movimientos de libera-

⁶² Julio Nogues y Rosalinda Quintanilla, "Latin America's Integration and the Multilateral Trading System", Washington, Conferencia del Banco Mundial y la CEPR sobre las Nuevas Dimensiones de la Integración Regional, abril de 1992, p. 41.

⁶³ Véase Erzan y Yeats, "Free Trade Agreements...", *op. cit.*

⁶⁴ Los países considerados fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Véase Erzan y Yeats, "Free Trade Agreements...", *op. cit.*, p. 32.

lización: en el primer caso se reducen los aranceles preferencialmente a cero en todos los rubros arancelarios y se supone que las barreras no arancelarias subsistentes se ajustan para acomodar la expansión comercial preferencial; en el segundo caso sólo se consideran los rubros arancelarios no afectados por duras barreras no arancelarias. Un TLC que sólo se ocupe de los aranceles reduciría en cerca de 20% la expansión de las exportaciones de los países latinoamericanos, en comparación con el primer escenario de liberalización antes mencionado. Este resultado puede interpretarse como una estimación mínima de las restricciones impuestas por las barreras no arancelarias estadounidenses al dinamismo de las exportaciones latinoamericanas.

El estudio de Erzan y Yeats permite también una comparación entre el escenario de centro y radios y las ventajas que tendría cada uno de los 11 países, si firmara un acuerdo de libre comercio exclusivo con Estados Unidos (es decir, sin que se permitiera que algún otro país negociara un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos).⁶⁵ En lo que respecta a la expansión de las exportaciones, no parece ser significativa la erosión de las preferencias que implica la existencia de varios acuerdos de libre comercio en un escenario de centro y radios. El total de la expansión de las exportaciones derivada de la celebración de acuerdos de libre comercio exclusivos asciende a 2 925 millones de dólares (en el escenario de la liberalización amplia), lo que se compara con una cifra de 2 852.5 millones de dólares con el formato de centro y radios. Un tercio de esta declinación refleja la erosión de preferencias experimentada por México, un resultado que puede interpretarse como una aproximación a las "pérdidas" que enfrentará México si el TLC es seguido por acuerdos de libre comercio adicionales en el contexto de la OIA. Los autores sostienen también que los países latinoamericanos podrían verse significativamente afectados por el formato de centro y radios, ya que su comercio intrarregional podría ser perturbado por el acceso preferencial ganado por los productores estadounidenses en cada uno de estos países.⁶⁶

No parece en particular excitante el potencial para la expansión comercial de los países de América Latina y el Caribe en el contexto de una ZLCHO. En efecto, las estimaciones se vuelven menos impresionantes todavía si añadimos la posibilidad de reducciones

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 32-34.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 39-42.

adicionales a los aranceles de NMF y las barreras no arancelarias en el contexto de la Ronda Uruguay, como vimos en la sección anterior. Es cierto que estos ejercicios no captan los beneficios potenciales derivados de un efecto eventual de "fortalecimiento de la credibilidad" para los gobiernos latinoamericanos y caribeños que negocien un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Tampoco se ha cuantificado el "efecto de seguridad" favorable de condiciones más estables de acceso al mercado estadounidense (presuntamente uno de los subproductos positivos de esas zonas de libre comercio para los países latinoamericanos y caribeños).

Sin embargo, deberán tenerse presentes los peligros de sobrestimar estos otros beneficios. Por ejemplo, a menudo se asocia el gran incremento de los flujos de inversión de Estados Unidos a México a las expectativas creadas por el TLC. Pero no debemos olvidar el papel del estricto programa mexicano de estabilización para el restablecimiento de la credibilidad del gobierno mexicano desde la perspectiva de los inversionistas extranjeros.⁶⁷ En otras palabras, un acuerdo externo no es un sustituto para las políticas económicas nacionales sensatas.

Los beneficios del llamado efecto de seguridad también deberían evaluarse con cuidado. La protección contingente —el *antidumping* (AD) y los impuestos compensatorios (IC)— ha sido una "industria creciente" en Estados Unidos durante el último decenio. Se afirma a veces que la pequeña porción del comercio norteamericano que es directamente afectada por estas medidas debería interpretarse como un indicio de su irrelevancia, por lo menos desde la perspectiva de las negociaciones del TLC.⁶⁸ Sin embargo, no debe subestimarse el sesgo proteccionista de estos instrumentos ni el hecho de que globalmente afectan ya a una porción importante de los flujos comerciales.⁶⁹ En consecuencia, deberá tenerse en cuenta la posibilidad de que la protección contingente reduzca los bene-

⁶⁷ Véase sobre este punto Liliana Rojas Suárez, "From the Debt Crisis toward Economic Stability: An Analysis of the Consistency of Macroeconomic Policies in Mexico", Washington, Fondo Monetario Internacional (Documento de Trabajo), 1992.

⁶⁸ Véanse por ejemplo los comentarios de Michael Stein sobre la importancia relativa de las investigaciones *antidumping*, citados en Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, op. cit., p. 30.

⁶⁹ De acuerdo con el banco de datos SMART, los porcentajes del total de las exportaciones enviadas a Estados Unidos que cubrieron estas acciones en 1989 fueron los siguientes: impuestos AD (3.12%), investigaciones AD (11.58%), impuestos IC (0.62%), investigaciones IC (4.06%), acciones de precios ligadas a casos AD (0.67%). Las restricciones voluntarias de las exportaciones (a menudo un resultado de las investigaciones contingentes de la protección) afectaron a 7.59% del total de las exportaciones enviadas a Estados Unidos.

ficios de mejoramiento del acceso al mercado de Estados Unidos con un TLC. Estos temores podrían enfrentarse explícitamente mediante la creación de regímenes binacionales de arreglo de las disputas, como lo ilustran los capítulos 18 y 19 del ACELC, en los futuros acuerdos de libre comercio.⁷⁰ Sin embargo, no está clara la medida en que las reglas controlarán el poder en esta zona.

La respuesta positiva de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños a la OIA parece reflejar dos consideraciones básicas: 1) las opciones limitadas que tienen en cuanto al patrón de su inserción en la economía mundial, sobre todo en vista del estancamiento actual de las negociaciones de la Ronda Uruguay, y 2) el reconocimiento de que la OIA (dejando de lado las conjeturas que se formulan acerca de su implantación efectiva) representa un cambio cualitativo positivo en el enfoque de la política económica estadounidense para la región.⁷¹

IMPLICACIONES SISTÉMICAS

Las implicaciones sistémicas de la expansión de los convenios multilaterales han constituido uno de los temas más enconadamente debatidos en la bibliografía reciente sobre los bloques comerciales.⁷² Como señala Jagdish Bhagwati, esta cuestión puede abordarse preguntándose la medida en que el TLC será un "paso constructivo o un impedimento" para la mayor liberalización comercial global.⁷³

Las implicaciones de las pláticas del TLC para el resultado final

⁷⁰ El capítulo 18 establece un proceso para la resolución de las disputas relacionadas con desacuerdos eventuales en la interpretación o la implantación de las disposiciones del ACELC. Por su parte, el capítulo 19 establece la revisión de las determinaciones AD o IC tomadas por Estados Unidos o Canadá. Véase una reseña del uso del régimen de arreglo de las disputas dentro del ACELC en Judith H. Bello, Alan F. Holmer y Debra A. Kelly, "Midterm Report on Binational Dispute Settlement under the United States-Canada Free Trade Agreement", *International Lawyer*, vol. 25, verano de 1991, pp. 489-516.

⁷¹ Peter Hakim examina este segundo punto con mayor detalle en "President Bush's Southern Strategy: The Enterprise for the Americas Initiative", *Washington Quarterly*, primavera de 1992, pp. 93-106. Conviene recordar también que la OIA tiene un componente de inversión y un componente de alivio de la deuda (aparte de su aspecto comercial), los que, con todas sus limitaciones, han atraído la atención de algunos países menos desarrollados.

⁷² Véanse por ejemplo Bhagwati, *The World Trade System at Risk...*, op. cit., y Paul Krugman, "Is Bilateralism Bad?", en Elhana-Helpman y Assaf Razin (comps.), *International Trade and Trade Policy*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1991.

⁷³ Véase Robert Z. Lawrence, "Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks", en Richard O'Brien (comp.), *Finance and the International Economy*, Oxford University Press, 1991, vol. 5.

de la Ronda Uruguay parecen limitadas en el mejor de los casos.⁷⁴ En este punto las principales zonas de conflicto en el ámbito multilateral subsistirán independientemente de la evolución de las negociaciones del TLC. Por ejemplo, resulta difícil creer que la posición de la CE sobre el comercio agrícola pueda ser significativamente influida por la evolución de las negociaciones del TLC. Y la importancia del TLC como un modelo futuro para las negociaciones sobre los llamados temas nuevos en la esfera multilateral está limitada por el hecho de que Estados Unidos, México y Canadá han alcanzado ya un nivel de "convergencia sistémica" mucho mayor que el que prevalece en el ámbito multilateral.

En este contexto, resulta ilustrativo el caso de los derechos de propiedad intelectual (DPI). No existe *a priori* ninguna garantía de que un país en desarrollo se beneficiará del fortalecimiento de su sistema de protección de los DPI.⁷⁵ Sin embargo, en el caso de los países que aplican una estrategia de desarrollo orientado hacia afuera, el riesgo de represalia comercial combinado con el interés por la atracción de inversión extranjera directa podría proporcionar incentivos suficientes para impulsarlos en esa dirección. México, por ejemplo, revisó significativamente su ley de propiedad industrial en 1991 a fin de "corregir" sus deficiencias principales desde el punto de vista de los titulares de la propiedad intelectual.⁷⁶ En consecuencia, los niveles de protección existentes en Estados Unidos, México y Canadá (a pesar de que persisten algunas diferencias importantes en cuanto a los productos farmacéuticos) favorecen un resultado del TLC que seguramente superará las normas que podrían salir de las negociaciones de la Ronda Uruguay.⁷⁷ En este contexto, las negociaciones del TLC, como un modelo para las normas multilaterales de los derechos de propiedad intelectual, parecen tener una importancia limitada, por lo menos en el corto plazo.

⁷⁴ Se afirma a veces que podría usarse el TLC como "una inyección para el proceso multilateral y como modelo para las provisiones del GATT en zonas nuevas tales como los derechos de la propiedad intelectual". Véase Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, op. cit., p. 43.

⁷⁵ Véase C. A. Primo Braga, "The Developing Country Case for and against Intellectual Property Protection", en W. E. Siebeck (comp.), *Strengthening Protection of Intellectual Property in Developing Countries: A Survey of the Literature*, Washington, Banco Mundial (Documento de Discusión 112), 1990.

⁷⁶ Véanse algunos detalles en Roberto Villarreal Gonda, "The New Mexican Law on Industrial Property", *Industrial Property*, noviembre de 1991, pp. 436-445.

⁷⁷ Véanse algunos análisis de los resultados potenciales de las negociaciones sobre los derechos de la propiedad intelectual en el TLC y en el ámbito multilateral en Robert M. Sherwood, "Intellectual Property and Free Trade in North America", artículo presentado en

Sin embargo, el resultado final de la Ronda Uruguay puede influir en los resultados de las pláticas del TLC. Por ejemplo, Hufbauer y Schott sostienen que una conclusión "exitosa" de la Ronda puede allanar el camino para la ratificación del TLC en Estados Unidos, promoviendo la liberalización de la NMF en zonas sensibles (como las de textiles y vestido) y desviando la oposición de los grupos de interés al TLC.⁷⁸ En cambio, la falta de resultados multilaterales fortalecería la posición de quienes creen que la tendencia hacia el minilateralismo es inevitable. Es probable que el TLC ocupe entonces un lugar aún más elevado en las estrategias comerciales de sus países participantes, lo que podría minar aún en mayor medida al sistema del GATT.

Por consiguiente, aunque se puede debatir la relación precisa entre los resultados del TLC y los de la Ronda Uruguay, el futuro del sistema multilateral será influido claramente por el formato final del TLC.⁷⁹ En teoría, esta influencia puede ser positiva si, como lo sugiere Bhagwati, el TLC se convierte en un ejercicio de regionalismo "programático".⁸⁰ En este escenario el TLC evolucionaría hacia una ZLCHO liberal. El hemisferio occidental negociaría entonces en bloque con otros convenios regionales (organizados alrededor de la CE y de Japón) y el elusivo objetivo del libre comercio multilateral. Por supuesto, la desviación de las negociaciones del TLC hacia el comercio administrado no anuncia nada bueno para este escenario liberal.

Sin embargo, se puede argumentar que las negociaciones del TLC pueden promover una liberalización comercial mayor, por lo menos para los países latinoamericanos y caribeños. El movimiento de liberalización que está en marcha en la región surgió con los

la conferencia sobre El Progreso del Libre Comercio, Instituto Fraser, Toronto, noviembre de 1991; Jacques J. Gorlin, "Update on International Negotiations on Intellectual Property Rights", artículo presentado en la conferencia sobre Las Dimensiones Globales de los Derechos de la Propiedad Intelectual en Ciencia y Tecnología, Consejo Nacional de la Investigación, Washington, enero de 1992.

⁷⁸ Véase Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, op. cit., p. 43.

⁷⁹ En respuesta a la presión de ciertos grupos de interés de Estados Unidos, el gobierno de Bush presentó al Congreso un plan de acción que se ocupaba de las cuestiones ambientales y laborales ligadas a las negociaciones del TLC. Aunque se supone que las negociaciones sobre estos temas siguen una vía diferente de la que siguen las pláticas del TLC, este fenómeno destaca la creciente complejidad de las negociaciones comerciales. También sugiere que cada vez resultará más difícil evitar la inclusión de cuestiones no comerciales —en particular las ambientales— en las negociaciones multilaterales. En lo que respecta al plan de acción del gobierno de Bush, véase Laura Rawlings, "The North American Free Trade Agreement", *Policy Focus*, vol. 2, Washington, Consejo de Desarrollo de Ultramar, 1992.

⁸⁰ Véase Bhagwati, "Regionalism vs. Multilateralism...", op. cit., p. 33.

desarrollos macroeconómicos de los años ochenta (la crisis fiscal y la crisis de la deuda externa). Se practicó la liberalización comercial unilateral, junto con un renovado interés por la integración minilateral subregional. Pero en claro contraste con las experiencias del pasado, los nuevos arreglos minilaterales se orientaron hacia el exterior.⁸¹ Sin embargo, varía significativamente el grado de liberalización alcanzado hasta ahora por los países latinoamericanos y caribeños individuales.

El éxito de las negociaciones del TLC se percibe como una condición necesaria para el desarrollo del componente comercial de la OIA, o sea la ZLCHO. "El progreso hacia el establecimiento de regímenes comerciales abiertos" es uno de los "indicadores de la disposición" identificada por el gobierno de Bush como un requisito para que un país (o un grupo de países) pueda participar en las negociaciones de una zona de libre comercio.⁸² En consecuencia, podría decirse que las conversaciones del TLC refuerzan la tendencia hacia la liberalización comercial en la región, por lo menos en lo que respecta a los países que se sienten más atraídos por la propuesta estadounidense.

Hay gran entusiasmo por la OIA, pero su intensidad varía dentro de la región. Como ha señalado Fritsch, la inclinación de cualquier país a buscar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos tiende a correlacionarse positivamente con la importancia del mercado estadounidense para sus exportaciones y el grado de liberalización que ya se haya alcanzado.⁸³ La OIA (aunque sólo sea un ejercicio de retórica) tiende a apoyar el sesgo liberal de los programas de integración subregional, al aportar argumentos adicionales en favor de los países "liberales" que participan en estos acuerdos. Esos países se encuentran ahora en una posición más firme para promover la liberalización minilateral, ya que siempre podrán referirse a la OIA, por lo menos en principio, como una posición aceptable en su agenda regional.

En suma, el TLC puede muy bien convertirse en un apoyo para

⁸¹ Véanse algunos detalles de la historia de los arreglos minilaterales en la América Latina, por ejemplo, en C. A. Primo Braga, "U.S. Policies and the Prospects for Latin American Economic Integration", en Werner Baer y Donald V. Coes (comps.), *United States Policies and the Latin American Economies*, Praeger, 1990, y Nogues y Quintanilla, "Latin America's Integration...", op. cit.

⁸² Véase Jeffrey J. Schott y Gary C. Hufbauer, "Free Trade Areas, the Enterprise for the Americas Initiative, and the Multilateral Trading System: Implications for Latin America", artículo presentado en el Foro Internacional OCDE-BID sobre las Opciones Estratégicas para el Comercio Latinoamericano en los Noventa, París, noviembre de 1991.

⁸³ Winston Fritsch, "Hemispheric Integration: Will Trade Discrimination Pay?", Washington, Diálogo Interamericano (Documento de Trabajo), 1992.

un orden comercial multilateral más liberal. Sin embargo, es posible imaginar sin dificultad el escenario opuesto, donde el TLC se convierte en una iniciativa de comercio administrado, promotor de una discriminación mayor contra el resto del mundo. Tal escenario tendría una irónica implicación para otros países del hemisferio occidental, los que podrían beneficiarse probablemente en mayor medida de una búsqueda de los requisitos establecidos por Estados Unidos en la OIA (la estabilidad macroeconómica, las políticas comerciales orientadas hacia afuera, la participación en el GATT), que de la formación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos en sí mismo. En efecto, si el TLC prepara el escenario para un experimento regional de comercio administrado, los países excluidos pueden resultar menos perjudicados que los participantes en esta iniciativa unilateral.⁸⁴

OBSERVACIONES FINALES

La conclusión básica de la bibliografía reseñada en este ensayo es que el efecto global del Tratado de Libre Comercio en el resto del mundo no debe ser significativo, si el acuerdo promueve un comercio más libre entre sus participantes. Sin embargo, existe el peligro de que el TLC se convierta en una iniciativa de comercio administrado (donde se destaque la administración discriminatoria de las reglas de origen y las cuotas), en lugar de un esfuerzo por liberalizar al comercio sobre una base preferencial. En este escenario el TLC puede tener implicaciones negativas significativas para los países miembros y para todos los demás.

Las implicaciones sistémicas del TLC dependerán esencialmente del formato final del tratado. Si se percibe el TLC como un movimiento liberalizador del comercio es más fácil decir que será un avance hacia un orden comercial mundial más liberal. Pero no debe subestimarse su potencial destructivo.

Por último, en lo que respecta a la agenda de investigación de las implicaciones del TLC para el resto del mundo, debe prestarse atención a estos temas: el papel desempeñado por los flujos de capital en el contexto del TLC, el efecto de las reglas de origen discriminatorias en las empresas de los países no miembros y la influencia del TLC en las estrategias de inversión de las corporaciones transnacionales.

Comentario*

Susan M. Collins

El ensayo de Primo Braga aporta un resumen claramente interesante y útil de algunas de las probables implicaciones del TLC para el resto del mundo. Estas consideraciones indican que, en general, el TLC tendrá escaso efecto en los países no miembros. Estoy de acuerdo con la mayoría de las afirmaciones de Braga. Sin embargo, siento que ha omitido algunos de los aspectos más provocativos y potencialmente importantes de la cuestión, aspectos que no se incluyen fácilmente en los modelos de equilibrio general computable. Un examen más detenido de estas cuestiones adicionales podría ayudar a explicar el hecho de que algunos países y algunos grupos de interés se opongan con tanta energía al tratado. Alternativamente, el papel de abogado del diablo podría ayudar a despejar algunas de las preocupaciones expresadas por quienes se oponen al TLC. En mis comentarios resumiré brevemente las conclusiones principales del ensayo y luego pasaré a un análisis más especulativo de algunas de estas cuestiones omitidas.

El ensayo llega a tres conclusiones. Primero, es probable que sean escasos los efectos económicos del TLC en los países no miembros en su conjunto. El ensayo explica claramente esta conclusión, señalando que la liberalización implicada de las barreras arancelarias y de otra índole no tenderá a generar una desviación significativa del comercio. En segundo lugar, sin embargo, el acuerdo podría tener un efecto significativo en productores o consumidores en algunas industrias como la del azúcar y la de textiles. El ensayo podría haber profundizado más para explicar de qué tenderán a depender estos resultados. Tercero, debería evaluarse el efecto en grupos de países específicos en términos de la continuación de relaciones económicas con países miembros del TLC. En particular, es posible que se hayan exagerado las preocupaciones de que los países caribeños sean perjudicados por el TLC en vista de que la CARICOM (la Comunidad Caribeña) y los países centroamericanos han firmado ya acuerdos marco con Estados Unidos —el primer paso para la negociación de acuerdos

⁸⁴ Wahlley, "Regional Trade Arrangements...", *op. cit.*, p. 50.

* Traducción del inglés de Eduardo L. Suárez.