

El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos

Implicaciones para México y los países en desarrollo

*Gustavo Vega Cánovas**

Introducción

Este ensayo constituye un primer esfuerzo por dilucidar algunas de las consecuencias internacionales del Acuerdo de Libre Comercio (ALC), firmado recientemente por Canadá y Estados Unidos. Resulta de particular interés examinar los posibles efectos del ALC en México, los países latinoamericanos y, en general, los que están en desarrollo, así como para el régimen de

comercio multilateral en su conjunto. Desde luego, establecer en este momento los alcances internacionales del ALC es una tarea de gran complejidad y prácticamente un ejercicio de especulación, ya que aún no es posible estudiar a fondo el texto final. Empero, se han dado a conocer sus elementos principales, lo que permite hacer algunos comentarios preliminares. Este trabajo parte, entonces, de la premisa básica de que cualquier evaluación de las consecuencias internacionales del ALC entre Canadá y Estados Unidos debe tomar en cuenta los tres factores siguientes:

a) Las motivaciones y los objetivos reales de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos y el contenido y la interpretación de los términos concretos del Acuerdo;

* Profesor del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

b] la relación que se establezca entre las negociaciones bilaterales y multilaterales de ambos países;

c] la política comercial de Canadá y Estados Unidos frente a terceros países y las iniciativas que ambos emprendan para minimizar las deformaciones económicas y políticas del convenio bilateral.

En la primera parte del ensayo se examinan las causas y los objetivos que manifestaron los gobiernos signatarios para emprender las negociaciones. Luego se estudian los efectos de desviación de comercio respecto de terceros países que probablemente provocará el Acuerdo; se pone especial atención en las industrias sujetas a una gran competencia de productos provenientes de naciones en desarrollo. En la tercera sección se consideran los probables efectos, positivos y negativos, de un convenio bilateral en el régimen de comercio internacional y en particular en las negociaciones comerciales multilaterales que se están iniciando en el GATT. En la sección final se resumen los principales resultados de la investigación y se ofrecen sugerencias para optimizar los efectos positivos y minimizar los negativos de las negociaciones bilaterales entre Canadá y Estados Unidos.

Motivaciones y objetivos de los países signatarios

Los propósitos del ALC determinarán si éste resultará restrictivo o promotor del comercio, si socavará o impulsará la disciplina, la liberación comercial y la cooperación en el ámbito internacional. En otras palabras, sus efectos en terceros países dependerán de si los resultados del convenio tienen repercusiones de tipo bilateral, plurilateral o multilateral.

Es innegable que un acuerdo amplio de libre comercio con el principal socio comercial tiene como resultado, al menos al principio, que ambas naciones se alejen de su tradicional postura de apoyo al multilateralismo. Sin embargo, las dos han insistido explícitamente en que sus negociaciones bilaterales pueden tener efectos positivos como precursoras en el frente multilateral. ¿En qué medida es posible sostener que estas negociaciones bilaterales representan sólo un cambio de táctica y no de objetivos? Es difícil dar una respuesta directa mientras el texto final del Acuerdo no salga a la luz y los signatarios no adopten una postura clara en la nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales y respecto de terceros países. Sin embargo, hay algunos indicios de los objetivos de cada nación en varias declaraciones y estudios de sus gobiernos, en particular del canadiense.

En Canadá se ha reconocido públicamente que fueron dos los factores fundamentales que impulsaron la propuesta de llegar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos: la convicción de que para proteger y promover sus principales intereses económicos era esencial contar con un mayor y más seguro acceso al mercado estadounidense, y que las negociaciones comerciales multilaterales se "retrasarían demasiado" y tendrían "escasos resultados" para satisfacer las necesidades canadienses.¹ En el país

del arce se reconoce la importancia del régimen de comercio multilateral; sin embargo, el bilateral se considera la "segunda mejor opción" una vez que se descarta la probabilidad de alcanzar la "primera mejor opción", la multilateral.

En el proceso de racionalización de esta ruptura histórica de Canadá con su tradicional apego a los principios del multilateralismo y la no discriminación, quienes apoyaron la ruta bilateral aceptaron una evaluación bastante optimista de las perspectivas de ese país en sus negociaciones bilaterales, en contraposición con las multilaterales, y adoptaron una interpretación bastante estrecha de lo que constituía el interés nacional. Así, por ejemplo, cuando en 1984 y principios de 1985 empezó a imponerse la idea de que la estrategia que convenía seguir con Estados Unidos era el acuerdo bilateral, se consideró que las negociaciones multilaterales estaban lejos de ser una realidad y que, en cambio, la bilateral sería cuestión de pocos meses. Ahora es claro que si bien ambas se iniciaron más o menos al mismo tiempo, el acuerdo bilateral se concluyó más rápido, aunque no tanto como se había supuesto.

Conviene destacar que la decisión en favor de la vía bilateral revela no sólo una preocupación por el tiempo, sino también la convicción de que Canadá obtendría mayores ventajas si negociaba directamente con Estados Unidos. En efecto, en los estudios citados se concede gran peso a lo ocurrido en las Negociaciones Comerciales Multilaterales celebradas en el marco de la Ronda Tokio del GATT (1973-1979); en ellas el principio de la cláusula de la nación más favorecida (NMF) impidió que Canadá recibiera ciertas concesiones de Estados Unidos, cuyo Gobierno no deseaba que se generalizaran a terceros países. En los estudios, sin embargo, no se menciona, por ejemplo, que Canadá habría tenido gran dificultad para alcanzar uno de sus principales objetivos de negociación en la mencionada ronda (convencer al Gobierno estadounidense de otorgar la famosa prueba del daño en los asuntos de subsidios y *antidumping*) si no hubiera contado con el apoyo y la capacidad de negociación de la Comunidad Económica Europea.²

Es más, el Gobierno canadiense ha hecho saber en forma explícita que no considera muy relevante el foro multilateral para su relación con Estados Unidos. En 1985, James Kelleher, secretario de Estado para Asuntos de Comercio Internacional, declaró lo siguiente: "Con toda franqueza, nuestros problemas, preocupaciones y aspiraciones son diferentes y no coinciden con los de la comunidad comercial internacional."³

En cuanto a Estados Unidos, su interés por negociar el ALC con Canadá se basó en una insatisfacción parecida a la de sus vecinos del norte con respecto a los progresos y la relevancia del GATT. En particular, ha habido manifestaciones de una clara desilusión

Canada, vol. 1, Supply and Services Canada, Ottawa, 1985; Richard Lipsey y Murray Smith, *Taking the Initiative: Canada's Trade Options in a Turbulent World*, C.D. Howe Institute, Toronto, 1985.

2. Gustavo Vega, "Comercio y política en Estados Unidos: libre comercio versus proteccionismo desde la segunda guerra mundial", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), *México-Estados Unidos 1984*, El Colegio de México, México, 1985.

3. Senado de Canadá, *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, Primera sesión, trigésimo tercer Parlamento, asunto número 21, 16 de octubre de 1985.

1. Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, *Canadian Trade Negotiations: Introduction, Selected Documents, Further Reading*, Ottawa, 1985; *Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for*

por los llamados efectos de "mínimo común denominador" y el problema de los *free-riders*⁴ que propician las negociaciones comerciales multilaterales y en particular el principio de la NMF. Además, entre un buen número de observadores y funcionarios estadounidenses prevalece la creencia de que su país ha hecho

importantes. En otras palabras, hay motivos para inferir que Estados Unidos intentará utilizar el ALC para estimular la negociación de convenios más amplios, sean plurilaterales o multilaterales, objetivo que cuenta con el apoyo de amplios sectores del Gobierno estadounidense.⁵

CUADRO 1

Canadá: importaciones por países y grupos de productos, 1984
(Porcentajes)¹

Países de origen	Total	Productos primarios		Manu- facturas	Maqui- naria especial	Equipo de oficina y telecomu- nicaciones		Vehículos de motor	Prendas de vestir		Enseres domésticos	Otros
		Semima- nufacturas	Textiles			Maquinaria y equipo de transporte	Textiles					
Estados Unidos	71.47	55.94	67.62	74.83	77.16	86.93	78.91	87.86	48.72	7.69	37.74	57.82
Japón	6.02	0.61	5.52	7.32	4.17	5.30	6.06	7.69	5.77	1.54	36.23	3.65
CEE	8.69	10.67	15.91	8.21	13.58	3.03	6.74	2.58	18.59	10.77	5.66	15.63
AELC	1.53	1.10	2.87	1.60	3.24	0.38	1.86	0.55	2.56	1.54	1.13	2.08
Otros de Europa Occidental	0.41	0.83	1.00	0.32	0.15	—	0.10	—	1.28	0.77	0.38	1.04
Total países industrializados	88.12	69.11	92.93	92.29	98.46	95.64	93.56	98.68	76.28	22.31	80.76	80.21
Países en desarrollo	10.30	26.95	5.41	6.65	1.24	4.36	6.06	0.66	17.95	66.15	18.87	10.42
Países socialistas	0.63	0.68	3.32	0.61	0.15	—	0.29	0.06	5.13	10.77	—	1.56
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Miles de millones de dólares	73.23	13.21	9.05	58.61	6.48	5.28	10.25	18.21	1.56	1.30	2.65	—

Fuente: GATT, *El comercio internacional, 1984-1985*, Ginebra, 1985, cuadro A35.

1. Las columnas pueden no sumar 100 debido a problemas de ajuste.

más que ninguno por sustentar el sistema multilateral de comercio sin grandes resultados en su beneficio; por ello empiezan a tener mayor aceptación las políticas comerciales más decididas e incluso discriminatorias. La frustración provocada por el fracaso de la junta ministerial del GATT en 1982 dio como resultado, por ejemplo, que en la Ley de Comercio de 1984 se incluyera la autorización de negociar acuerdos de libre comercio.

Existen buenas razones para suponer, sin embargo, que el Gobierno de Estados Unidos no ha abandonado su preferencia por los foros multilaterales y que favoreció las negociaciones con Canadá principalmente como un medio para acrecentar su capacidad de negociación y promover los efectos de "demostración" respecto de las negociaciones comerciales multilaterales. Puesto que 80% de su comercio no es con Canadá, resulta muy improbable que el Gobierno estadounidense haga a un lado la posibilidad de utilizar el acceso a su mercado como una palanca de negociación a fin de obtener concesiones de sus otros socios comerciales

Probables efectos comerciales en México y otros países en desarrollo

Es un hecho que si el ALC llega a ratificarse según los términos divulgados, la mayoría de las barreras arancelarias que aún persisten entre ambos países se eliminará en 1999 y que no podrá evitarse cierto grado de desviación del comercio. Aun cuando ésta no resulte muy significativa en términos agregados o de la creación de comercio entre Canadá y Estados Unidos, es lógico esperar que sea importante en determinadas industrias y para las relaciones comerciales con ciertos países. Por estos motivos, la posible desviación de comercio resultante del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos deberá analizarse con profundidad. Las que siguen son sólo unas primeras reflexiones.

En el caso de Canadá, la desviación del comercio no será resultado de importantes dimensiones agregadas, sobre todo porque un alto porcentaje de sus importaciones ya se origina en Estados Uni-

4. Literalmente *free-rider* es alguien que viaja gratuitamente a expensas de otro. En el contexto de este trabajo es un país que recibe los beneficios de algún acuerdo sin tener que acatar las reglas del mismo.

5. En este sentido véase el estudio de la Oficina de la Contaduría General, *Current Issues in U.S. Participation in the Multilateral Trading Systems*, Washington, 1985.

CUADRO 2

Estados Unidos: importaciones por países y grupos de productos, 1984
(Porcentajes)¹

Países de origen	Total	Productos primarios		Manu- facturas	Maqui- naria especial	Equipo de oficina y telecomu- nicaciones	Maquinaria y equipo de transporte	Vehículos de motor	Prendas de vestir		Enseres domésticos	Otros
		Semima- nufacturas	Textiles									
Canadá	19.32	19.28	23.76	18.87	15.57	7.02	18.44	40.20	3.91	1.10	2.02	8.08
Japón	17.85	1.12	14.79	26.17	26.80	39.53	22.50	38.50	15.18	3.63	5.88	9.92
CEE	17.72	12.32	27.49	20.05	37.56	7.77	27.02	16.17	24.51	7.26	5.36	22.65
AELC	3.21	2.45	5.16	3.48	7.99	1.14	3.63	2.83	3.04	0.62	2.40	3.32
Otros de Europa Occidental	1.07	1.06	2.75	1.08	0.60	0.06	0.67	0.15	2.17	0.82	0.25	3.16
Total países industrializados	59.16	36.22	73.32	69.66	88.52	55.61	72.28	97.86	49.02	—	65.60	47.18
Países en desarrollo	37.24	58.55	20.40	27.50	10.58	44.28	26.82	1.96	40.78	78.43	34.03	47.54
Países socialistas	1.69	2.00	1.89	1.56	0.48	0.04	0.50	0.13	9.54	7.88	0.32	3.08
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Miles de millones de dólares	336.19	106.77	44.57	224.54	16.54	25.50	30.05	47.69	4.61	14.60	15.87	24.99

Fuente: GATT, *El comercio internacional, 1984-1985*, Ginebra, 1985, cuadro A34.

1. Las columnas pueden no sumar 100 debido a problemas de ajuste.

dos (75% en el caso de las manufacturas). Sin embargo, hay una gran potencialidad de desviación comercial en un grupo de industrias estadounidenses que permanecen con aranceles relativamente altos pese a las sucesivas ruedas de negociaciones celebradas en el GATT para disminuirlos. Esas industrias de hecho han estado sujetas a una considerable competencia de algunos países en desarrollo; Estados Unidos no es el productor más eficiente. Como se aprecia en el cuadro 1, estos factores son más evidentes en las industrias de bienes de consumo tradicionales —como las de textiles, calzado y vestido—, en donde la competencia de los países en desarrollo es sumamente generalizada. El rubro en que es más probable que se sustituyan importaciones es en el del vestido, porque Estados Unidos todavía produce y exporta, a precios más o menos competitivos, grandes cantidades de prendas, la mayoría de las cuales compiten crecientemente con las de las naciones en desarrollo. La desviación del comercio tiene grandes posibilidades de ocurrir en otras industrias y sectores; por ejemplo, en autopartes, ya que México y Brasil se han convertido en nuevos oferentes; muebles y enseres domésticos, pues los fabricados en los países del sudeste asiático empiezan también a desafiar a los estadounidenses y, finalmente, productos de alta tecnología, donde los estadounidenses podrían desplazar a los japoneses.

En cuanto a Estados Unidos, también existe espacio para la desviación del comercio en su mercado, aunque la situación no es análoga a la de Canadá. Las exportaciones de este país son más bien complementarias de las de naciones en desarrollo, al contrario de lo que sucede con las ventas de Estados Unidos a Canadá. Por otra parte, no hay que olvidar que 80% de las importaciones de Estados Unidos provienen de países distintos de Canadá. Con todo, en las industrias tradicionales de bienes de consumo se da una situación similar a la descrita para esta última nación, pues la competencia de los países en desarrollo es muy amplia y persisten aranceles muy altos (véanse los cuadros 2 y 3).

De hecho, las simulaciones de los efectos del ALC en las industrias tradicionales canadienses indican que algunas obtendrían ven-

CUADRO 3

Aranceles a los productos industriales
(Porcentajes)

Sector	Canadá	Estados Unidos	Países industrializados (promedio)
Textiles	16.7	9.2	8.5
Prendas de vestir	24.2	22.7	17.5
Productos de piel	6.3	4.2	3.0
Calzado	21.9	8.8	12.1
Productos de madera	3.2	1.7	1.9
Muebles	14.3	4.1	7.3
Papel y productos derivados	6.7	0.2	4.2
Impresiones y publicaciones	1.0	0.7	1.5
Químicos	7.5	2.4	6.7
Productos de hule	6.7	2.5	4.1
Productos minerales no metálicos	6.4	5.3	4.0
Vidrio y productos derivados	7.2	6.2	7.9
Hierro y acero	5.4	3.6	4.4
Metales no ferrosos	2.0	0.7	1.6
Productos metálicos	8.5	4.8	6.3
Maquinaria no eléctrica	4.5	3.3	4.7
Maquinaria eléctrica	5.8	4.4	7.1
Equipo de transporte	1.6	2.5	6.0
Manufacturas varias	5.4	4.2	4.7
Promedio	5.2	4.3	5.8

Fuente: A.V. Deardorff y R. M. Stern, "Economic Effects of Complete Elimination of Post-Tokio Round Tariffs", en W.R. Cline, *Trade Policy in the 1980's*, Institute for International Economics, Washington, 1983, pp. 674-675.

tajas considerables, muy superiores a las que ocurrirían si hubiera negociaciones multilaterales. Por ejemplo, se estima que la industria del vestido podría incrementar su producción 478%, es decir, seis veces lo estimado conforme a las negociaciones multilaterales; la de textiles aumentaría 239%, 1.5 veces, y la de tejidos se elevaría 107%, o sea 14 veces.⁶ Otros renglones en los que los países en desarrollo, y en particular México, verían disminuir sus ventas a Estados Unidos —en virtud de la desviación provocada por las importaciones canadienses— serían la industria petroquímica y los aceros especiales.

Por lo anterior, es innegable que en caso de que ocurriera una desviación del comercio en estos u otros sectores de los países septentrionales, habría un gran potencial de conflicto con terceros países de nuestra región. En ciertos casos, los problemas suscitados por la desviación multiplicarían las distorsiones económicas y las fricciones políticas generadas por varias disposiciones discriminatorias contra las exportaciones de los países en desarrollo. La protección que se establece en el Acuerdo Multifibras es el caso más notorio de dicha posibilidad.⁷

Los defensores del ALC sostienen que los cambios que éste pueda suscitar a corto plazo en los patrones comerciales con toda probabilidad se compensarán con los efectos dinámicos de largo plazo, pues éstos permitirán reducir las pérdidas de la eficiencia global de aquéllos. Desde este punto de vista, la desviación del comercio puede incrementar la demanda de industrias sujetas a economías de escala. De esta manera su propiciaría una disminución tanto de los costos internos como de la discrepancia entre los precios de Estados Unidos y Canadá y los mundiales. En este último país, por ejemplo, se ha insistido en que las economías de escala, la especialización y los otros elementos de la restructuración intraindustrial que podrían resultar de un ALC con su vecino tendrían como efecto principal preparar a las industrias canadienses muy protegidas para enfrentarse a la competencia internacional. Entonces, un acuerdo de este tipo puede concebirse como un paso preparatorio para una mayor liberación.

No obstante, hay razones económicas y políticas poderosas para dudar que una liberación bilateral de industrias muy sensibles a las importaciones, como las del vestido y textil, sea útil y pertinente como factor del avance la liberación en el ámbito multilateral.

En primer lugar, resulta poco convincente suponer, como se hace en Canadá, que la reducción de las barreras bilaterales en dichas industrias las preparará para competir en el ámbito internacional. Si la falta de un mercado continental más amplio es la variable crítica para ganar competitividad, no se entiende por qué las industrias estadounidenses, por ejemplo, han necesitado una protección especial contra la competencia de otros países, pese a contar con su vasto mercado interno. La liberación bilateral, por consiguiente, tiene más puntos en común con el *statu quo* que con

el proceso de liberación multilateral. Quince años de protección especial han producido una industria interna más o menos capaz de competir con las de otras naciones desarrolladas, pero no con los países en desarrollo. Probablemente el acceso preferencial al mercado estadounidense conducirá a la expansión de la capacidad y el empleo de las industrias canadienses, las cuales no podrían sostenerse frente a la competencia mundial.

En suma, es probable que en Canadá la expansión de industrias como la textil o del vestido —capaces de encarar sólo la competencia de los países desarrollados— se convierta en una fuente de renovadas presiones proteccionistas; por otra parte, los factores económicos y políticos que propician medidas proteccionistas para industrias muy sensibles a las importaciones —como son el alto número de empleos que generan, su concentración en distritos electorales críticos o en regiones económicas relativamente deprimidas— no se transformarán. Si bien es cierto que un mayor crecimiento de la economía en su conjunto o de las oportunidades de expansión en otros sectores ayudaría a aminorar las presiones proteccionistas, el crecimiento de los empleos “en peligro” o la necesidad de proteger las nuevas inversiones pueden fácilmente fortalecer dichas presiones. De hecho, aun en el corto plazo existen grandes probabilidades de que se impongan barreras proteccionistas ulteriores a productos de terceros países. En efecto, en un buen número de industrias muy sensibles a la competencia de las importaciones se supervisa regularmente el nivel agregado de penetración de las mismas, y se han impuesto límites implícitos y explícitos que no se pueden sobrepasar (por ejemplo, en las empresas del acero y los textiles). Por consiguiente, el incremento bilateral de las importaciones en estas industrias puede muy bien provocar la aparición de mayores controles respecto de terceros países abastecedores. Esta preocupante situación podría llegar a presentarse en el caso de las exportaciones mexicanas, brasileñas y sudcoreanas de acero o de textiles a Estados Unidos, o respecto de las prendas de vestir que los países asiáticos en desarrollo venden a Canadá.

En conclusión, el ALC puede resultar en una desviación del comercio de ciertas industrias clave. A su vez, es posible que ésta tenga efectos negativos en terceros países en la medida en que el “precio” de la integración bilateral, mediante una mayor penetración de importaciones en dicho ámbito, lo paguen terceras naciones abastecedoras. En los dos casos es probable que los países en desarrollo sean los más afectados. Asimismo, es muy dudoso que el ajuste para facilitar la competencia en la región Estados Unidos-Canadá resulte un medio adecuado para hacer frente a la competencia mundial. Las pérdidas de bienestar global que se generan al crearse la zona de libre comercio sólo pueden remediarse si concurrentemente se emprenden acciones paralelas para eliminar las barreras comerciales externas en aquellos sectores donde acaso se genere la desviación del comercio.

El ALC, el GATT y la Ronda Uruguay

El Acuerdo entre Canadá y Estados Unidos se justifica como una segunda mejor opción en un mundo en que ha perdido vigencia la primera posibilidad, es decir, la multilateral. Asimismo, los acuerdos de libre comercio no contradicen las obligaciones multilaterales en la medida en que se ajusten a lo establecido en el

6. Richard Harris, “Summary of a Project on the General Equilibrium Evaluation of Canadian Trade Policy”, en John Whaller y Roderick Hill (eds.), *Canada-United States Free Trade*, University of Toronto Press, Toronto, 1985, pp. 162-175.

7. William Cline, *The Future of World Trade in Textiles and Apparel*, Institute of International Economics, Washington, 1987.

artículo XXIV del GATT; incluso pueden llegar a ser complementarios de las negociaciones multilaterales en la medida en que podrían servir para persuadir a otros países a iniciar negociaciones o demostrar las ventajas de la liberación en ciertas materias; también serían útiles para favorecer la resolución de cuestiones problemáticas que luego se abordarían en el ámbito multilateral.

Es innegable que la negociación multilateral, basada en los principios de la no discriminación, transparencia y capacidad de predicción, mantiene su atractivo en el presente. Éste radica no sólo en que la multilateralidad sirve para inducir una eficaz expansión comercial, sino también en que posibilita la creación de una atmósfera de confianza que contribuye a evitar conflictos comerciales. También es cierto que la proliferación de diversas medidas comerciales discriminatorias aplicadas desde los años sesenta significan, en la práctica, una violación de los principios en que se sustenta la negociación multilateral.

Sin embargo, la existencia de discriminación —en gran parte como resultado del establecimiento de uniones aduaneras y regiones de libre comercio— nos lleva a plantear una pregunta: ¿en qué medida es posible esperar que el ALC entre Canadá y Estados Unidos complemente o fortalezca el multilateralismo? La creación de la CEE y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) sentó un precedente que ha facilitado el incumplimiento de las normas del GATT por parte de los acuerdos comerciales regionales, y propiciado al mismo tiempo el relajamiento de la supervisión multilateral de los mismos. Así, la CEE, gigantesca zona europea de comercio preferencial en la que se realizaba en 1980 más de una quinta parte del comercio internacional, inició sus operaciones sin contar con la aprobación formal de los países miembros del GATT. Esto la convirtió sin duda en el principal factor para que no se cumpliera fielmente la norma de no discriminación.⁸

Por otra parte, la creación de acuerdos regionales ha propiciado en dos ocasiones la aceleración de las negociaciones comerciales multilaterales (NCM) con el fin de dismantelar, o al menos amortiguar, los efectos discriminatorios de la integración regional. Según algunos analistas, el establecimiento de la CEE y sus ampliaciones en 1958 y 1971 impulsaron el inicio de las negociaciones conocidas como "rondas" Dillon y Tokio.⁹

En suma, no es obvio cómo es que un acuerdo, que por su propia naturaleza es selectivo y discriminatorio, puede servir como mecanismo para fortalecer la cooperación internacional y no como un precedente más para favorecer la ulterior división del mundo en bloques comerciales y, por tanto, el debilitamiento del GATT. La historia, como hemos visto, ofrece ejemplos en ambos sentidos.

Además, no puede olvidarse que la negociación del ALC entre Canadá y Estados Unidos culminó en un momento crítico para el GATT. En la agenda de la Ronda Uruguay, que acaba de iniciarse,

dominan temas de gran importancia pero sumamente controvertidos; destacan las reformas institucionales del GATT, en especial la adecuación del Acuerdo General para que el organismo pueda supervisar multilateralmente el cumplimiento de sus normas y participar activamente en la resolución de conflictos. Adicionalmente, se encuentran los asuntos que quedaron pendientes en las rondas anteriores, como las salvaguardias, los subsidios, y la integración más adecuada de los países en desarrollo en el sistema multilateral, también, los nuevos temas que deberá conocer el GATT, por ejemplo el comercio de servicios, los asuntos relacionados con la inversión extranjera, el comercio de los bienes de alta tecnología y, a la cabeza de todo esto, los intentos por resolver los graves problemas derivados del desequilibrio de las políticas macroeconómicas y financieras (la deuda externa de los países en desarrollo y las inadecuadas políticas cambiarias entre las naciones desarrolladas), los cuales explican por sí mismos muchos de los problemas comerciales de nuestra época.

En suma, desde el punto de vista de la opción preferente, es decir, el multilateralismo, el GATT requerirá de todo el apoyo necesario para resolver los muchos problemas a los que la Ronda Uruguay empieza a enfrentarse. Desde esta perspectiva, ¿cuáles son los principales peligros que el ALC plantea para el esfuerzo internacional por resolver los problemas más destacados del comercio mundial en la nueva etapa de negociaciones del GATT? Y, por otra parte, ¿en qué forma podrían servir las negociaciones entre Canadá y Estados Unidos para apoyar este esfuerzo?

Dijimos que no es tan evidente que los acuerdos de libre comercio puedan servir para avanzar en la liberación multilateral. En esos esfuerzos la CEE ha funcionado más como un contaminante que como un catalizador. Es cierto que la CEE, como una unión aduanera que inevitablemente debe concentrarse en los intereses particulares de los países miembros y en la administración de una política comercial común, no es equivalente a un área de libre comercio como la que han decidido establecer Canadá y Estados Unidos; sin embargo, incluso en lo que se refiere a estas últimas naciones, se presenta el caso de los sectores interesados en la conservación de los márgenes preferenciales que entraña el ALC.

Por ejemplo, se ha informado que los países miembros de la AELC se muestran con frecuencia más preocupados por mantener sus preferencias en los mercados de la CEE que por apoyar una mayor liberación en las negociaciones del GATT. De manera análoga, si un acuerdo bilateral o regional cubre la mayor parte del comercio de las naciones involucradas es de esperarse que tiendan a desinteresarse por los asuntos globales del comercio internacional.¹⁰

Uno de los peligros más preocupantes del ALC es, entonces, que los dos países signatarios lo interpreten de manera cerrada, exclusiva y discriminatoria. Ello pondría en grave riesgo las negociaciones de la Ronda Uruguay, socavaría aún más la disciplina del GATT y alentaría la creación de bloques comerciales regionales.¹¹

Sin duda, la mayoría de los países, incluyendo a México, buscará asegurar que sus relaciones comerciales bilaterales con Esta-

8. Saúl Trejo y Gustavo Vega Cánovas, "El ingreso al GATT y sus implicaciones para el futuro de México", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 7, México, julio de 1987.

9. Gardner Patterson, *Discrimination in International Trade: The Policy Issues*, Princeton University Press, Princeton, 1966; Gilbert Winham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton University Press, Princeton, 1986.

10. Patterson, *op. cit.*

11. Michael Aho y Jonathan Aronson, *Trade Talks: America Better Listen*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 1985.

dos Unidos y Canadá no sufran daño y seguramente intentarán vetar cualquier disposición restrictiva en el GATT. En particular, será crucial la reacción de la CEE ante el ALC, pues en gran medida sus políticas y normas discriminatorias son el blanco de los tratos entre los dos países signatarios. Habrá que esperar unos meses para saber si la reacción de la CEE es idéntica a la de Estados Unidos y otros países al confrontar las preferencias europeas, por ejemplo, buscar su reducción mediante el decremento de las tasas arancelarias multilaterales. Para la CEE será sin duda motivo de preocupación que el multicitado Acuerdo vaya seguido por acciones similares con las naciones asiáticas, en particular con Japón.

Este país ha mostrado su profunda inquietud por la tendencia de la política comercial estadounidense a abandonar el principio de la no discriminación y seguramente se opondrá a un acuerdo discriminatorio por la misma razón que se ha opuesto a la defensa del principio de selectividad que ha hecho la CEE en el caso de las salvaguardias. El Gobierno japonés sabe que será el principal blanco de las medidas discriminatorias si éstas se convierten en norma internacional. De hecho, Estados Unidos lo ha forzado a negociar diversos acuerdos multisectoriales, como ocurrió recientemente en el caso de los semiconductores; a insistencia del país asiático, dichos acuerdos se aplicaron en forma multilateral. Japón, sin duda, insistirá en que los acuerdos comerciales se negocien dentro del GATT.

Los países en desarrollo también están muy interesados en un régimen internacional que ofrezca nuevas oportunidades de expansión del comercio mundial. Pese al alejamiento de muchos de ellos con respecto al GATT, en años recientes han reconocido el valor del principio de la no discriminación y se han convertido en defensores del Acuerdo General, tal como se puede colegir por el papel entusiasta que han desempeñado los más importantes (Corea del Sur, Colombia, Singapur y México, por ejemplo) en los preparativos de la Ronda Uruguay.

En otras palabras, resulta muy irónico que un buen número de países en desarrollo empiece a reconocer al valor del GATT precisamente en el momento en que Canadá y Estados Unidos cuestionan la relevancia de este organismo e incluso se muestran dispuestos a alejarse de él. Uno de los efectos más desafortunados del ALC sería, sin duda, el fortalecimiento de quienes favorecen las políticas de autarquía en los países en desarrollo y el mantenimiento de la sustitución de importaciones. En la medida en que el ALC resultara a final de cuentas un acuerdo Norte-Norte, quienes en nuestras naciones han apoyado la liberación y la apertura podrían volverse pesimistas en cuanto a que los intereses de los países en desarrollo se atiendan adecuadamente en el GATT y por tanto no estarían dispuestos a asumir mayores responsabilidades dentro de esa institución. No hay que olvidar que éste fue precisamente el efecto provocado en años anteriores con las disposiciones discriminatorias de la CEE, lo que propició las demandas de un nuevo orden económico internacional y de nuevas instituciones relacionadas con el comercio y el desarrollo, como la UNCTAD.

Por otra parte los países en desarrollo tienen razones válidas para creer que serán los principales afectados por cualquier desviación del comercio originada por el ALC entre Canadá y Estados Unidos. En caso de que no se tomaran medidas dirigidas a compensar dicha desviación, las consecuencias para el crecimiento y el servicio de la deuda serían funestas.

Medidas complementarias en apoyo de las NCM del GATT

De lo asentado en este trabajo se deduce que los acuerdos bilaterales y otro tipo de acciones selectivas pueden resultar contraproducentes cuando se trata de alcanzar la liberación global. Sin embargo, no puede negarse que dichos convenios también propiciarían entendimientos más amplios, siempre que se tomen decisiones complementarias y se emprendan acciones paralelas. Para lograr esto se requeriría, en primer lugar, que sus cláusulas estuvieran abiertas a negociaciones con terceros países mediante las NCM del GATT; con ello se minimizarían los efectos perniciosos de la discriminación. En caso de que Canadá y Estados Unidos no estén dispuestos a llegar a este extremo, la segunda mejor opción es permitir el acceso de terceras naciones al ALC de manera condicional. Es preferible, por tanto, el tratamiento condicional de nación más favorecida, que un acuerdo exclusivo y cerrado. Obviamente, la mayoría de los miembros del GATT exigirá por lo menos que el ALC resulte consistente con el artículo XXIV del GATT. Éste impone que la liberación debe hacerse respecto del mayor volumen del comercio entre las partes involucradas.

Por otro lado, resultará de capital importancia que Canadá y Estados Unidos emprendan acciones paralelas para reducir los efectos perniciosos que su ALC podría provocar en terceros países, en particular en los que están en desarrollo. A manera de ejemplo se puede decir que ambos signatarios podrían tomar iniciativas para asegurar que el comercio de textiles regulado por un convenio especial (el Acuerdo Multifibras) regrese a la disciplina normal del GATT, con lo cual se compensarían en gran medida las distorsiones económicas que traerá su convenio de libre comercio.

Existen, asimismo, asuntos en los cuales las negociaciones entre Canadá y Estados Unidos pueden claramente ayudar en la Ronda Uruguay. Tal es el caso de los subsidios y el comercio de servicios. En cuanto a los primeros, hay una enorme necesidad de llegar a un acuerdo multilateral que señale los criterios para determinar cuándo un subsidio constituye una práctica comercial que debe eliminarse y cuándo es una acción admisible; igualmente, se requieren métodos aceptados para calcular el valor y los efectos comerciales de los subsidios. Canadá ha mostrado un gran interés en este tema, el cual parece, incluso, haber sido uno de los puntos centrales de la negociación con Estados Unidos. El avance que hubieran logrado estos países al respecto servirá para apoyar la negociación multilateral en el GATT; lo mismo sucede con respecto a los servicios. Sin embargo, no es posible conocer los avances en estas materias hasta que no se disponga del texto completo del ALC.

En resumen, las implicaciones internacionales del ALC dependerán esencialmente de la interpretación que los países signatarios decidan darle al Acuerdo. Si a final de cuentas es cerrada y exclusivista, existe el enorme peligro de que se dañen irreparablemente las actuales negociaciones en el GATT y se fomente el movimiento hacia la creación de bloques comerciales regionales, con el consecuente deterioro en la capacidad de predicción y la transparencia que deben regir en el comercio internacional. Sin embargo, si el ALC entre Canadá y Estados Unidos se vuelve complementario de las negociaciones del GATT, sus efectos podrían ser positivos. Avances considerables se darían en ese caso en materias muy problemáticas, como son los subsidios y el comercio de servicios. □