

# La reacción de Asia frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte

• • • • • YONGSUN PAIK\*

## INTRODUCCIÓN

El concepto de “fronteras nacionales” está desapareciendo rápidamente, por lo menos desde el punto de vista de la economía. En la actualidad ya no es sencillo ni adecuado determinar el origen de un producto con base en la marca. El límite de las empresas para satisfacer sus necesidades de producción es el mundo, e incluso ese límite lo han trascendido compañías como la 3M que realiza investigaciones en el espacio. Una de las consecuencias de la globalización de la economía es la incorporación de nuevas variables a la teoría del comercio internacional en un entorno mundial preñado de cambios constantes. El GATT no pudo encarar con éxito ese nuevo reto, por lo que a partir del 1 de enero de 1995 el agonizante Acuerdo fue remplazado con la Organización Mundial de Comercio (OMC), la cual se encargará de restablecer y modernizar el orden del comercio internacional. La erosión de las normas de este último ha conducido a muchos países a suscribir tratados regionales para buscar áreas más eficientes para el intercambio de productos y ofrecer un mercado más grande a los inversionistas extranjeros.<sup>1</sup>

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) es la respuesta del hemisferio occidental a la integración de un mercado único en el viejo continente: la Unión Europea (UE). El TLC refleja la inquietud creciente de Estados Unidos por una “Europa fortificada”<sup>2</sup> y constituye la respuesta de diversos sectores de ese país ante su infructuosa incursión en los mercados

de Asia, particularmente el japonés. Al parecer, con el TLC Estados Unidos podría presionar cada vez más a sus socios comerciales en aquel continente para que eliminen las barreras comerciales. Muchos países asiáticos se mostraron preocupados por las consecuencias potenciales del Tratado que Estados Unidos, Canadá y México firmaron en diciembre de 1992.<sup>3</sup>

Desde un principio las naciones orientales recibieron con desagrado la posición de Estados Unidos con respecto al TLC. Mientras que este país ha insistido en participar en las negociaciones asiáticas sobre cooperación regional, como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico y la Cooperación Económica de Asia Pacífico (PBEC y APEC, respectivamente, por sus siglas en inglés), nunca consideró, en cambio, invitar a las economías de esa región a participar en el TLC.<sup>4</sup> En lugar de ello, la potencia estadounidense impulsó algunas cláusulas, como las de producción y contenido regionales, que podrían afectar las exportaciones asiáticas al mercado norteamericano.

Debido a la preocupación de los países asiáticos por la mentalidad “fortificada” del TLC, en este trabajo se examinan las probables repercusiones de éste en aquellas economías. Los resultados que se presentan se basan principalmente en entrevistas a directivos de empresas asiáticas que operan en México, filiales de las establecidas en Estados Unidos, destacadamente los de Sony, Sanyo, Honda, NEC, Samsung, Goldstar y Hyundai. Si bien no se pretende ofrecer resultados concluyentes de un análisis empírico de las mencionadas repercusiones, sí se efectúa un análisis exploratorio con base en la información

1. L. Emmerij, “Globalization, Regionalization, and World Trade”, *The Columbia Journal of World Business*, verano de 1992, pp. 6-13.

2. R. Dornbusch, “North American Free Trade: What It Means”, *The Columbia Journal of World Business*, verano de 1991, pp. 73-76.

\* Profesor adjunto del Departamento de Administración de la Loyola Marymount University. Traducción del inglés de Adriana Hierro.

3. En este trabajo, el término países asiáticos se refiere a las naciones del Este Asiático: Japón, los países asiáticos de industrialización reciente, China y los miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN).

4. A. Rowley, “Slowly off the Trade Blocs”, *Far Eastern Economic Review*, 18 de junio de 1992, pp. 44-48.

de las entrevistas. En primer término se examinan las cláusulas principales del TLC que podrían afectar a las empresas asiáticas establecidas en América del Norte. Después se evalúan los efectos de esas cláusulas en las economías asiáticas y, por último, se presentan las alternativas con que éstas podrían encarar los retos del TLC.

## REGIONALISMO

La creación de la OMC, que vigilará los flujos del comercio internacional, indica que no fue mucho lo que se logró con las pláticas multilaterales del GATT en materia de liberalización. El decenio de los ochenta se caracterizó por el éxito sorprendente e inesperado de los bloques regionales de comercio,<sup>5</sup> pues los países de cada uno de ellos incrementaron rápidamente su intercambio intrarregional. En 1991 este tipo de comercio representó 34.5% del total de Asia Oriental (véase el cuadro 1), cifra semejante al del actual comercio entre los países firmantes del TLC y dos terceras partes del de Estados Unidos. Como la economía regional del Este Asiático equivale exactamente a dos terceras partes de la de Estados Unidos, es evidente que en la actualidad, en términos comerciales gruesos, esa zona está por lo menos tan bien integrada como ese país. En 1991 la potencia americana recibió una quinta parte de las exportaciones de Asia Oriental, contra un tercio en 1985. Ahora ésta las recibe en mayor medida de Japón que de Estados Unidos. Cabe señalar que si se considera al Este Asiático sin Japón, sólo se habla de una quinta parte de la economía estadounidense.

5. N. Fieleke, "One Trading World, or Many: The Issue of Regional Trading Blocs", *New England Economic Review*, mayo-junio de 1992, pp. 3-20.

El regionalismo ha coexistido durante mucho tiempo con el multilateralismo y ha complementado los resultados de las rondas de negociaciones comerciales del GATT. Ambos movimientos pueden ir de la mano o ser antagónicos; todo depende de la compatibilidad de los bloques económicos con el sistema de comercio mundial.

La tendencia al regionalismo se ha examinado desde dos puntos de vista. Un primer grupo piensa que los bloques comerciales emergentes deben formarse con países geográficamente cercanos, los cuales serían los principales socios comerciales unos de otros, aun sin acuerdos especiales. Por ejemplo, Paul Krugman señala que si bien el regionalismo erosionaría en cierta medida la fuerza política que subyace en las negociaciones comerciales multilaterales, los problemas del GATT están tan arraigados que no es posible que un mundo sin acuerdos regionales pueda ofrecer una alternativa mejor.<sup>6</sup> Es verdad que Estados Unidos se ha frustrado por la incapacidad del GATT para manejar de manera eficiente las disputas de comercio bilateral con países como Japón, China y México. La formación o el fortalecimiento de bloques económicos regionales como el TLC puede servir como trampolín para la globalización, para fortalecer las economías de estos países antes de que se lancen al mercado mundial. La idea de que la integración económica regional lleva al deterioro del comercio mundial cae por tierra ante 40 años de experiencia europea.<sup>7</sup>

Otro grupo, entre los que se encuentra Bhagwati, de la Universidad de Columbia, señala que un tratado de libre comercio tiene sentido por derecho propio siempre y cuando sea na-

6. P. Krugman, "The Move Toward Free Trade Zones in Policy Implications of Trade and Currency Zones", *The Federal Reserve Bank of Kansas City*, 1991, pp. 7-41.

7. R. Dornbusch, *op. cit.*

C U A D R O 1

ESTE ASIÁTICO: COMERCIO INTRARREGIONAL Y CON EL MUNDO, 1980-1991 (MILLONES DE DÓLARES)

	ESTE ASIÁTICO				Participación del comercio entre los países del Este Asiático en el total de éstos (%)	Participación del comercio del Este Asiático en el intercambio mundial (%)
	Exportaciones al Este Asiático	Importaciones del Este Asiático	Exportaciones al resto del mundo	Importaciones del resto del mundo		
1980	33 627	30 965	146 102	147 311	22.0	7.6
1981	38 373	35 179	160 172	165 210	22.6	8.5
1982	41 264	38 280	157 577	160 497	25.0	9.0
1983	43 647	40 168	165 375	168 468	25.2	9.7
1984	47 914	44 051	191 286	181 041	24.7	10.1
1985	50 123	45 644	189 971	187 391	25.4	10.2
1986	52 112	48 938	208 138	196 595	25.0	9.9
1987	72 799	68 757	271 808	246 055	27.3	10.8
1988	98 801	92 475	336 455	324 275	28.9	12.1
1989	115 442	109 191	373 700	369 838	30.2	12.6
1990	138 364	131 662	419 646	420 748	32.1	12.4
1991	169 800	164 017	477 767	490 226	34.5	13.8

Fuente: FMI, *Direction of Trade Statistics*, y cálculos de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos.

tural.<sup>8</sup> Con el progreso tecnológico y los costos de los transportes y las comunicaciones, que determinan el comercio natural, las regiones ya no constituyen un punto central para los socios comerciales. Los recientes cambios en la política comercial (es decir, del libre comercio a la política del comercio estratégico) posibilitan, ahora más que nunca, que los tratados de libre comercio desvíen el comercio en lugar de formarlo.

Por ejemplo, si se diera el caso de que Corea, México y Estados Unidos compitieran en la producción de juguetes, mercado en que el país asiático es el más eficiente, seguido de Estados Unidos y México, el TLC les permitiría a los productores estadounidenses expandir sus ventas al mercado mexicano (formación de comercio). Los fabricantes de México podrían iniciar un caso *antidumping* contra los exportadores coreanos a fin de que la creciente presencia de su socio en el mercado se compensara con una baja en la participación de Corea (desviación de comercio). La reducción de las tasas arancelarias y las barreras no arancelarias entre los países firmantes del TLC formará nuevas corrientes de intercambio entre sus integrantes y causará desviación de comercio en las naciones ajenas al Tratado. Por tanto, los acuerdos de libre comercio podrían empeorar aún más las condiciones de los no miembros en la medida en que la coalición de los que sí lo son mantenga aranceles en contra del resto. De esa manera, una razón fundamental para el interés mundial y para recelar del TLC puede reducirse a una gran preocupación: que el Tratado implica cierto grado de mentalidad fortificada y desviará la atención y la energía de Estados Unidos lejos del sistema multilateral de comercio. Por ello es necesario analizar con cuidado las cláusulas clave del TLC que podrían dañar a los países no miembros.

## REGLAS DE ORIGEN DEL TLC

El TLC contiene diversas cláusulas que afectan los flujos de comercio e inversión en los sectores manufacturero y de servicios. En este artículo se destacan las relativas a las reglas de origen más controvertidas. Según Bhagwati, para los no miembros del TLC son eminentemente proteccionistas y causantes de desviación de comercio.<sup>9</sup> Resulta tentador levantar barreras contra las empresas extranjeras a fin de evitar los problemas inherentes a los ajustes nacionales estructurales en sectores como el de automotores, aparatos electrodomésticos, textiles y vestido. El TLC estipula reglas de origen estrictas en muchos sectores en que los asiáticos tienen ventajas competitivas internacionales.

### Sector de automotores

En el TLC se establece que el contenido norteamericano de los vehículos automotores y los camiones ligeros debe ser de 62.5%

8. J. Bhagwati, "Regionalism and Multilateralism: An Overview", *Discussion Paper Series*, núm. 603, Columbia University, Department of Economics, abril de 1992.

9. J. Bhagwati, *op. cit.*

para gozar de las preferencias arancelarias.<sup>10</sup> De esta manera, las empresas asiáticas que deseen incursionar en el mercado de América del Norte sin pagar impuestos deberán comprar un mínimo aproximado de dos tercios de sus partes y componentes a proveedores que operan en América del Norte. Esa cifra es más elevada que el contenido actual de 50% del Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá. La Honda ya ha tenido problemas con la aduana estadounidense, pese a que cumple con tal requisito de contenido norteamericano en los automóviles que fabrica en Canadá y vende en Estados Unidos. Ello muestra las dificultades que encararán los fabricantes asiáticos para demostrar que cumplen con las cláusulas del TLC.

Las tres empresas automovilísticas más grandes de Estados Unidos, cuyas plantas en México fabrican poco más de la mitad de los vehículos que se venden en ese mercado, promovieron con insistencia el incremento del contenido regional. Las otras empresas extranjeras que fabrican automóviles en México son la Volkswagen y la Nissan. Con las reglas de contenido nacional se pretendía impedir la peor pesadilla de Detroit: que los japoneses instalen plantas de bajo costo en México para armar automóviles con un alto contenido de partes japonesas. El acuerdo limitaría, al menos temporalmente, la ventaja de la exención de impuestos a la producción de automóviles en México sólo a las empresas que hubieran establecido plantas armadoras antes del TLC. Para los fabricantes japoneses de automóviles América del Norte es el mercado de exportación más grande y también el destino principal de sus inversiones. Por tanto, los efectos del requisito del contenido nacional no son despreciables.

### Textiles y vestido

El TLC prevé reglas de origen estrictas para textiles y vestido y establece que para quedar exenta de aranceles la ropa debe fabricarse desde la fase de hilatura en América del Norte. Esto significa que las prendas que se confeccionen en Estados Unidos con telas de fuera de esa región pagarían impuestos en México o Canadá. El requisito de origen obligará a los productores de estos países que desean exportar a Estados Unidos a comprar hilos y telas fabricados en este país, a menos que puedan quedar exentos con base en la cláusula relativa a las prendas fabricadas en la región a partir de la hilatura y prueben que los materiales que necesitan no los fabrican proveedores estadounidenses. El TLC impondrá nuevas barreras a los productores extranjeros de hilo que quieran ingresar al mercado americano del vestido.

### Aparatos electrónicos

Se establecen nuevos aranceles y cuotas para las pantallas de televisión de más de 13 pulgadas producidas fuera de América del Norte. Conforme a la legislación actual, los fabricantes de televisores de Asia y de otras latitudes pueden evitar los eleva-

10. A. Driscoll, "Key Provisions of the North American Free Trade Agreement", *Business America*, 19 de octubre de 1992, pp. 3-11.

dos aranceles si arman aparatos en México con partes asiáticas. El TLC llenará este vacío. Por otro lado, las computadoras deben contar con matrices producidas dentro de esa área de libre comercio.

En resumen, las reglas de origen estrictas sólo benefician a los productos incluidos en el TLC. Con esas regulaciones se evita que los "oportunistas" se beneficien del procesamiento menor o del trasbordo de bienes no incluidos en el Tratado. Al elevarse los requisitos de contenido regional para la exención de aranceles será más difícil que los países asiáticos operen líneas de ensamblado en México. Por tanto, este país y Canadá no pueden constituirse en plataformas de exportación para incursionar en el mercado estadounidense. En la sección siguiente se examinan con mayor detalle las repercusiones generales del TLC en las economías asiáticas, incluida la eficacia de las reglas de origen como medio para manipular los flujos de comercio e inversión en favor de los países de América del Norte.

### EFFECTO DEL TLC EN LOS PAÍSES ASIÁTICOS

De acuerdo con el enfoque optimista del regionalismo representado por Krugman,<sup>11</sup> el efecto del TLC en las economías asiáticas podría ser positivo en la medida en que se abra a cualquier país, sin limitación geográfica. Esto significa que el Tratado podría fomentar el desarrollo económico de los países miembros, lo cual crearía oportunidades comerciales para todos, dentro y fuera del bloque. Muchas empresas asiáticas que ya han realizado inversiones directas en América del Norte también se beneficiarían significativamente con el TLC. Éste otorgará a las empresas que ya operan en ese mercado ventajas de precios frente a las importaciones. Este escenario respalda el argumento de que el regionalismo puede ayudar a fomentar el régimen del libre comercio en el mercado mundial.

En la práctica, sin embargo, la expansión del TLC presenta varias complicaciones; en particular los procedimientos de aplicación para integrarse al bloque y los criterios de ingreso siguen siendo materia de discusión entre los tres países. Por tanto, es factible que posteriormente se introduzcan criterios restrictivos para la entrada al Tratado. De acuerdo con Bhagwati, un escenario de esa naturaleza implica que el TLC puede conducir a la creación de un bloque regional de orientación interna con barreras más elevadas para las empresas de países fuera de América del Norte.<sup>12</sup>

El temor de Asia es que Estados Unidos prefiera a México como fuente de importaciones y que se convierta en el principal receptor de los flujos de inversión por sus bajos salarios. A pesar de que el comercio entre los países asiáticos se ha incrementado, la continuación de su éxito depende en gran medida de que se les facilite el acceso al mercado estadounidense. Un punto importante es que las altas proporciones de exportaciones de Asia a ese país compiten con las de México. De estas últimas, 38% (31 000 millones de dólares en 1991) correspondió a vehículos automotores y sus partes y productos electrónicos.

Estas mismas categorías comprendieron 56% de las ventas malayas al país americano y 31% de las coreanas. En Singapur, 8.6% del PIB de 1991 se constituyó de exportaciones de artículos electrónicos y autopartes a Estados Unidos. Debido a la preocupación por la naturaleza proteccionista del TLC, enseguida se examinan las repercusiones potenciales de ese acuerdo en las economías asiáticas.

### Desviación de comercio

América del Norte es uno de los principales mercados de exportación de muchos países asiáticos; por ello les preocupa perder el acceso a él por culpa del TLC. Los pesimistas como Bhagwati predicen que a causa del Tratado las importaciones de Estados Unidos y Canadá procedentes de los países asiáticos podrían desviarse a México debido a que éste ha adquirido una mayor competitividad gracias a la exención de aranceles aduaneros y a los bajos costos. Uno de los propósitos primordiales del TLC es elevar la eficiencia de las industrias de América del Norte. Aquél promoverá un uso más eficiente de los recursos naturales y humanos en la región, lo que permitirá que las empresas fortalezcan su competitividad frente a los proveedores extranjeros de dentro y de fuera del ámbito nacional. Por tanto, el TLC se forjó para dificultar la competencia a las empresas extranjeras en el mercado norteamericano.

El comercio intrarregional de América del Norte era significativo aun antes de las negociaciones del TLC (véase el cuadro 2). Desde hace tiempo Canadá es el mayor socio comercial de Estados Unidos. México, como resultado de su política comercial de apertura desde 1986, se convirtió hacia fines de 1993, superando a Japón, en el segundo mercado más importante para las manufacturas estadounidenses. La integración económica de los tres países progresaría aun sin TLC. Por tanto, si se produce una desviación de comercio de Asia a México no será a causa del Tratado, sino al entorno comercial de Norteamérica que favorece a los productos estadounidenses frente a los asiáticos. Por ejemplo, en 1992 cada mexicano compró, en promedio, más productos estadounidenses que los japoneses (450 contra 385 dólares).

Cualquier desviación del comercio se compensará parcialmente con las presiones que surgen en un área de libre comercio para que se reduzcan las cuotas arancelarias de nación más favorecida (NMF) al nivel del país que presente los menores aranceles en el área a fin de evitar la desviación potencial de las inversiones en la región.<sup>13</sup> En otras palabras, es posible que la competencia entre países miembros para atraer inversión extranjera promueva la liberalización del comercio y no el proteccionismo contra los no miembros. Este escenario es congruente con la perspectiva de Krugman, quien sostiene que el acuerdo regional de libre comercio no necesariamente impide la liberalización del comercio mundial. Por otro lado, la capacidad del TLC para discriminar en contra de los países no miembros está limitada por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos, pese a que muchos socios comerciales en Asia ya se han

11. P. Krugman, *op. cit.*

12. J. Bhagwati, *op. cit.*

13. Martin Richardson, "Endogenous Protection and Trade Diversion", *Journal of International Economics*, mayo de 1993, pp. 309-324.

C U A D R O 2

COMERCIO ENTRE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL TLC (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

	TOTAL DE ESTADOS UNIDOS		ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ		ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO		Participación de Canadá y México en el comercio total de Estados Unidos (%)
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	
1980	220.80	257.00	35.40	42.00	15.10	12.80	26.2
1985	218.80	352.50	47.30	69.40	13.60	19.40	26.2
1990	393.60	495.30	83.00	91.40	28.40	30.20	26.2
1992	448.20	532.50	90.60	98.50	40.60	35.20	27.0

Fuentes: FMI, *Direction of Trade Statistics. Year Book*, 1992, y Departamento de Comercio de Estados Unidos, FT-900, Washington, diciembre de 1992.

beneficiado de ese privilegio. El SGP permite a los países asiáticos en desarrollo un fácil acceso al mercado estadounidense aplicándoles cuotas arancelarias menores.

### Desviación de inversiones

Otro asunto que preocupa a los países asiáticos es que el TLC alentar a los estadounidenses a llevar su inversión extranjera directa (IED) de Asia a México para aprovechar la mano de obra barata y la proximidad geográfica; sin embargo, se espera que la desviación de inversiones sea mínima. Por ejemplo, Hafbauer y Schott calculan que en el supuesto de que los flujos de la IED estadounidense a México se dupliquen a raíz del TLC, la desviación de la inversión en Estados Unidos procedente de Asia Oriental sería de 1 400 millones de dólares.<sup>14</sup> En lo que sigue se presenta un análisis que sostiene que la inversión en Asia disminuirá muy poco.

México ya ha logrado con bastante éxito atraer las inversiones estadounidenses mediante el programa de las maquiladoras. Asimismo, ese país ofrece salarios bajos y una normatividad mínima, aspectos muy atractivos para los fabricantes de productos de bajo costo y de uso intensivo de mano de obra. Así, México ya ofrece estímulos a esa clase de inversiones y seguirá haciéndolo con o sin TLC.

El mayor intercambio de Estados Unidos y México ha estado aparejado al crecimiento de la inversión del primero en el segundo, a una tasa promedio anual de 30% desde 1986. En 1992 Estados Unidos aportaba 60% de la inversión extranjera total en la economía mexicana. Las empresas de aquel país representan más de 90% del valor de las inversiones en la industria maquiladora y en 1992 controlaban la mayor parte de las plantas (68%). Por tanto, no es factible que el TLC genere nuevas inver-

siones estadounidenses. Puede ser que el Tratado elimine un incentivo importante para las empresas de Estados Unidos establecidas en México. En las décadas de los sesenta y los setenta, las inversiones que eludían el pago de aranceles eran la única forma en que las empresas estadounidenses podían entrar en el cerrado mercado mexicano. Ahora que el TLC ha reducido o eliminado las barreras comerciales, desaparece una importante razón estratégica para reubicar las operaciones manufactureras al otro lado de la frontera.<sup>15</sup> Lo que es más, gran parte de la inversión estadounidense en México no es "reubicada", sino que corresponde a filiales de compañías que se han extendido a territorio mexicano sin dejar de operar en Estados Unidos.

Otro escenario posible es que en respuesta a la mentalidad fortificada de América del Norte, las economías asiáticas más desarrolladas como Japón, Singapur y Corea realicen inversiones en esa región que de otra manera harían en países vecinos como Malasia e Indonesia. Sin embargo, a diferencia del proyecto europeo de 1992 en que se produjo un rápido influjo de inversiones extranjeras en el mercado de Europa, no se aprecia un desarrollo tan notable como para suponer que las empresas asiáticas incursionarán en el mercado norteamericano antes de que se cierren las posibilidades. Por el contrario, en una situación paralela a la hegemonía de la inversión estadounidense en México, Japón ha conservado el predominio de sus inversiones en los países vecinos, en particular en el Sudeste de Asia (véase el cuadro 3), en contraste con lo que ocurre con la estadounidense (véase el cuadro 4). Las empresas de Estados Unidos han adoptado a México como su base principal para fabricar productos de uso intensivo de mano de obra y las japonesas y de otros países desarrollados de Asia Oriental se han orientado cada vez más a China y al Sudeste de Asia. Mientras que los países asiáticos en desarrollo ofrezcan una atmósfera competitivamente favorable a la inversión extranjera, no es factible que se produzca la desviación de inversiones de esa región hacia México.

14. Hufbauer y Schott, "NAFTA and Its Effect on Other Regions: U.S. Trade Policy and Asia's Concern in Global Context", en K. Ohno (ed.), *Regional Integration and Its Impact on Developing Countries*, Institute of Developing Economies, Tokio, marzo de 1993.

15. Sandra Masur, "The North American Free Trade Agreement: Why It's in the Interest of U.S. Business", *The Columbia Journal of World Business*, verano de 1991, pp. 98-103.

C U A D R O 3

## APROXIMACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA JAPONESA EN ASIA (MILLONES DE DÓLARES)

	PROMEDIO							
	1976-1980	1981-1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Países de industrialización reciente	209	324	640	1 671	2 071	3 427	2 640	1 000
Hong Kong	72	143	210	694	1 055	1 327	1 405	420
Corea	53	44	182	419	306	424	223	118
Singapur	67	105	126	320	474	1 330	661	278
Taiwan	17	31	122	238	236	345	351	184
China	3	22	94	177	513	686	407	230
ASEAN	328	378	231	374	604	1 514	2 208	1 726
Indonesia	248	288	104	198	180	343	753	668
Malasia	33	38	66	59	119	366	494	493
Filipinas	28	22	9	26	41	110	176	114
Tailandia	19	30	52	91	264	694	786	452

Fuentes: Banco de Japón, *Balance of Payments Statistics Monthly*, y Export-Import Bank of Japan, *Advance Report on Trends in Japan's Overseas Direct Investment in Fiscal 1991*.

### Instrumentación de las reglas de aplicación del contenido regional

La cláusula del TLC que establece las estrictas reglas de origen se ha tomado como el principal argumento de los pesimistas como Bhagwati, quien señala que un acuerdo regional de libre comercio genera un efecto de desviación de comercio o de inversión en los países fuera del bloque.<sup>16</sup> Sin embargo, la validez de tal argumento se limita en cuanto se entienden los complejos problemas prácticos que entraña la aplicación de dichas reglas.

La instrumentación del requisito del contenido regional no será sencilla porque las reglas de origen más adecuadas para México podrían ser incompatibles con los objetivos de las empresas estadounidenses. Aplicar y hacer cumplir esas reglas de origen presenta muchas dificultades, y éstas podrían agravarse al diferir los intereses de los países miembros del TLC.<sup>17</sup>

En términos generales, México y Canadá desean reglas de contenido más indulgentes, pues buscan promover mayores inversiones extranjeras no estadounidenses; en cambio, Estados Unidos propugna el acatamiento rígido para restringir las inversiones asiáticas y europeas en América del Norte. Asimismo, a México le preocupa que por la aplicación estricta de las reglas de origen los fabricantes estadounidenses en ese país usen más partes elaboradas en su territorio conforme vayan desapareciendo las restricciones mexicanas de contenido regional. Así, exportarán a México vehículos estadounidenses con un alto valor agregado en la medida en que se eliminen los requisitos de la balanza comercial.

La exigencia del contenido regional quizá no logre impedir que al menos algunos países de Asia extiendan su presencia co-

mercial en América del Norte. Recientemente, las inversiones asiáticas en la industria maquiladora se han incrementado. Si bien Japón sólo cuenta con 4% de esas plantas desde 1992, son instalaciones grandes que absorben 15% de la fuerza laboral de esa industria. Las maquiladoras coreanas y taiwanesas representan una proporción menor.

Debido al TLC, sin embargo, se prevé que el sistema mexicano de maquiladoras crecerá menos al aumentar los requisitos de contenido regional, por lo que los competidores asiáticos quedarán fuera del trato arancelario preferencial.

En México las maquiladoras pueden, por ejemplo, importar tubos de Asia libres de aranceles y exportar televisiones a Estados Unidos mediante el pago de 5% de aranceles por los insumos extranjeros y el valor agregado mexicano.

Al eliminarse ese sistema las empresas deberán pagar un impuesto de 15% por los tubos que lleguen a México procedentes de regiones fuera del TLC y 5% más por las televisiones que se envíen al mercado estadounidense. Esta medida refleja el malestar del sector electrónico estadounidense por los fabricantes asiáticos. Supuestamente éstos han aprovechado a las maquiladoras para entrar a Estados Unidos usando tubos de menor precio fabricados en Asia. El TLC cerrará esos resquicios que desgastan la competitividad de las empresas estadounidenses frente a sus rivales en Asia. Algunas compañías de este continente ya han tomado la iniciativa, para adelantarse al nuevo desarrollo del mercado norteamericano. Recientemente la Hitachi trasladó a México su planta en California y otras empresas están prontas a seguir ese ejemplo. Las coreanas Goldstar y Samsung ya establecieron armadoras de televisiones en México y la Kia Motors construye una planta de vehículos automotores. Sin embargo, la mayoría de los inversionistas asiáticos han procedido con gran cautela en lo que se refiere a extender su inversión en México. La excepción parece ser Corea del Sur, que ha mostrado una actitud más activa frente al reto que representa el TLC.

16. J. Bhagwati, *op. cit.*

17. J. Weekly, "The Trojan Horse Issue in a North American Free Trade Area", *Multinational Business Review*, otoño de 1993, pp. 19-24.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE ESTADOS UNIDOS EN ASIA (MILLONES DE DÓLARES)

	PROMEDIO		1986	1987	1988	1989	1990	1991
	1976-1980	1981-1985						
Países de industrialización reciente	428	635	1 088	960	794	408	1 286	2 109
Hong Kong	211	357	720	280	567	425	194	455
Corea del Sur	8	23	68	156	141	201	272	207
Singapur	155	194	217	179	-105	-255	621	966
Taiwan	54	61	83	345	191	37	199	481
China	- 1	89	- 116	103	98	56	35	38
ASEAN	161	824	54	- 211	- 78	165	1 102	585
Indonesia	- 17	618	44	- 322	- 138	111	376	298
Malasia	33	88	- 56	- 67	133	-27	258	107
Filipinas	114	5	66	- 6	80	- 28	169	20
Tailandia	30	113	-	183	- 153	109	299	160

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Survey of Current Business*, varios años.

LA RESPUESTA INICIAL DE LOS PAÍSES ASIÁTICOS

Japón

Las empresas japonesas establecidas en México no consideran necesario incrementar sus inversiones para responder a la demanda del mercado estadounidense. Más que como plataforma de exportación, los japoneses consideran a México un mercado viable por derecho propio, el cual prosperará y crecerá como consecuencia del libre comercio. Mientras los fabricantes japoneses de automotores centren su atención en el mercado mexicano, el requisito del contenido regional no significará una gran amenaza para las economías asiáticas. Por ejemplo, cuando en 1992 la Nissan puso en marcha una nueva planta en la que invirtió 1 000 millones de dólares, dejó muy en claro que no tenía intenciones de exportar vehículos a Estados Unidos o Canadá. Asimismo, la Honda anunció sus planes de producir automotores en su planta de Guadalajara y vender la mayor parte en el territorio mexicano. Las empresas automovilísticas japonesas también han establecido grandes plantas manufactureras en Estados Unidos y Canadá. La mayor parte de ellas ya compra a proveedores nacionales una proporción importante de partes y componentes; por ello su libertad estratégica no parece estar muy restringida por el requisito del contenido regional.

Otra razón es que las filiales estadounidenses de empresas extranjeras pueden disfrutar los beneficios del capítulo sobre inversión del TLC. Pese a que Europa y América del Norte están integrando bloques comerciales que supuestamente excluyen a Japón, éstos tendrán efectos escasos en la potencia oriental, pues sus inversiones ya han permeado a dichas economías. Dada su sólida presencia en Estados Unidos y Canadá, Japón no ve ninguna razón de peso para incrementar su inversión directa en México. Por otro lado, al parecer los japoneses piensan que aún es prematuro entrar en el mercado mexicano en gran escala debido a sus insuficiencias de infraestructura y a que los proveedores de mala calidad siguen siendo la regla y no la excepción. Existen algunas razones culturales que explican el relativo desinterés de los japo-

neses por el mercado mexicano. No "simpatizan" con la cultura latinoamericana. El reto es aún más serio para ellos que para otros países asiáticos como Corea, ya que su idiosincrasia, de fuerte arraigo institucional, con frecuencia entra en conflicto con las normas y los valores de trabajo de los mexicanos. El que se dé gran importancia a los logros de grupo y a la lealtad a la empresa—que no a un supervisor— y la inflexible tendencia a anteponer el trabajo sobre las necesidades sociales del trabajador, parecen ser los problemas primordiales al manejar personal mexicano.<sup>18</sup>

Las empresas transnacionales japonesas seguirán prefiriendo a los países del Sudeste Asiático antes que a México como bases en el extranjero para su industria manufacturera, sobre todo porque les será más fácil trasladar ahí sus políticas de recursos humanos. México simplemente no es un país que ocupe los primeros lugares de la lista de inversiones japonesas en el extranjero. Aunque éstas repuntaron por la apertura de plantas maquiladoras, México nunca ha sido popular entre los empresarios nipones; en total el país ha recibido 1 900 millones de dólares, menos de 0.5% de lo invertido por Japón en el extranjero.

Otros países asiáticos

Los inversionistas de Taiwan y Hong Kong se mantienen a la expectativa. Son muy importantes las ventajas de integrar a esas dos economías con el sur de China. Entonces, ¿para qué necesitarían a México? En éste el costo de la mano de obra es de unos 200 dólares al mes y en el sur de China de 110 dólares. Si se consideran otros costos (como la elevada tasa de rotación de personal), se calcula que un trabajador mexicano cuesta casi 10 dólares por hora.

Las empresas del Sudeste Asiático concentran cada vez más sus operaciones en su propia región, a raíz del establecimiento del

18. Y. Paik y M. Teagarden, "Strategic International Human Resource Management Approaches in the Maquiladora Industry: A Comparison of Japanese, Korean and U.S. firms", *International Journal of Human Resource Management*, en prensa.

Acuerdo de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (AFTA, por sus siglas en inglés), en vigor desde el 1 de enero de 1993. Por tanto, no es probable que estas empresas cambien drásticamente su estrategia con el mercado norteamericano. El AFTA no es un bloque económico más, pues los seis países miembros tienen las economías más dinámicas del mundo. Su creación obedeció principalmente al lento progreso y al comportamiento errático del programa original de cooperación económica de la ASEAN. Sin embargo, la integración de bloques comerciales multilaterales y el lento avance de la Ronda de Uruguay del GATT presionaron a esa agrupación a construir un escudo que protegiera a sus miembros contra otros bloques económicos. Corea del Sur parece el único país que ha demostrado un relativo entusiasmo por estudiar las oportunidades que ofrece el TLC. Las empresas entrevistadas indicaron que México es un socio comercial importante por varias razones estratégicas. Primero, desde que Estados Unidos retiró a Corea el trato de nación más favorecida en 1989, los precios de sus productos son mucho menos competitivos. Este país depende en mucho mayor medida de Estados Unidos que de sus principales competidores asiáticos. A los coreanos les gustaría usar el TLC como catalizador para recuperar su competitividad internacional y ven a México como un lugar ideal para fabricar aparatos electrónicos, productos de cuero, textiles, accesorios de vehículos automotores y muebles de exportación, principalmente para Estados Unidos. Por otro lado, a diferencia de los japoneses, parece haber una mayor congruencia cultural entre Corea y México. Por ejemplo, el estilo comunicativo y paternalista de los coreanos parece ser relativamente bien aceptado entre los trabajadores mexicanos.<sup>19</sup> Las estrategias administrativas en materia de recursos humanos de las empresas coreanas tienen algunas similitudes con las mexicanas porque la lealtad del trabajador generalmente se interpreta como la lealtad a la persona para la que se trabaja.<sup>20</sup>

## CONCLUSIÓN

La creación del TLC debe entenderse como parte de una estrategia del gobierno estadounidense. Con el fin de la guerra fría, el liderazgo económico se ha convertido en el nuevo requisito para ejercer el liderazgo mundial. Debido al continuo desgaste de la competitividad internacional en la década de los ochenta, Estados Unidos necesitaba el TLC para competir en forma más efectiva con Japón y la Unión Europea por medio del intercambio regional de la producción, el acceso a nuevos mercados y una mano de obra más barata. Por ello no sorprende ver que el Tratado contenga elementos proteccionistas en contra de los países no miembros, como el del contenido regional. Esto puede interpretarse como una manifestación de política comer-

cial estratégica enfocada a crear ventajas comparativas mediante medidas proteccionistas para sus empresas nacionales a costa de los competidores de otros países. La política comercial estratégica plantea que las ventajas comparativas pueden cambiarse con la acción del gobierno, que da a las empresas una credibilidad que no podrían lograr de otra manera. Paul Krugman, defensor de la integración económica regional como un nuevo camino para la liberalización comercial mundial, reconoce la importancia de la política estratégica.<sup>21</sup>

Sin embargo, cuando se habla del TLC parece exagerada la postura pesimista de que el bloque comercial regional creará serios efectos de desviación de comercio o de la inversión de los países no miembros. Por el contrario, la creación inicial de los países asiáticos respalda la tesis de efectos de desviación relativamente bajos. Pese a la retórica de que el Tratado puede representar una amenaza para las oportunidades comerciales en el mercado de América del Norte, la reacción de los países asiáticos ha sido más bien ecuánime. No hay pruebas suficientes que hagan pensar que Asia está actuando de manera activa para adelantarse a cualquier efecto negativo potencial del TLC en sus economías.

El TLC está legalmente abierto a cualquier país que quiera ingresar. Varias naciones, como Nueva Zelanda y Taiwan, ya lo han solicitado abiertamente. Sin embargo, incorporarse a ese bloque será muy doloroso para muchos países en desarrollo, ya que necesitan contraer y sostener obligaciones de comercio libre recíproco con países industrializados como Estados Unidos y Canadá. Por tanto, no es factible que se incremente el número de miembros del TLC en un futuro cercano. Éste exige a sus miembros reducciones transfronterizas en las tasas arancelarias a un ritmo mucho más acelerado que cualquier otra negociación comercial multilateral. Es en este tenor que el éxito del Tratado representa un paso fundamental en la evolución hacia un sistema de comercio global, abierto, competitivo y sano. Un TLC compatible con la liberalización del comercio global y la Organización Mundial de Comercio, contribuiría a la prosperidad mundial.

Recientemente el primer ministro Goh, de Singapur, dijo lo siguiente: "Si el TLC puede llegar a países de Asia por medio de la APEC entonces el Tratado de Libre Comercio del Pacífico Americano tiene posibilidades". El establecimiento de la APEC es una piedra de toque que alienta la cooperación Asia-Pacífico en lugar de la cooperación entre los países asiáticos, que podría llevar a la creación de otro bloque regional. La reunión cumbre de la APEC, celebrada en Seattle en noviembre de 1993, testimonió el constante interés económico de Estados Unidos en Asia, centro de crecimiento de la economía mundial en el siglo XXI. La economía china está en auge, al igual que la de Taiwan y gran parte del resto de Asia Oriental. Los países del Sudeste Asiático siguen ese ejemplo para convertirse en la próxima generación de economías de industrialización reciente. Sería un error estratégico de Estados Unidos hacer caso omiso de tales oportunidades comerciales en Asia convirtiendo al TLC en un bloque comercial proteccionista que niegue a sus socios comerciales asiáticos igualdad de acceso al mercado de América del Norte. ●

19. Y. Paik y C. Vance, "A Necessary Refocus Upon the Role of the Host Country Workforce in the Expatriate Management Assignment: Insights from the Maquiladora Industry". *The First International Conference on Expatriate Management Proceedings*, Hong Kong, noviembre de 1992, pp. 204-208.

20. R. Tung, "Handshakes Across the Sea: Cross-Cultural Negotiating for Business Success", *Organizational Dynamics*, invierno de 1991, pp. 30-40.

21. P. Krugman, *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, The MIT Press, Cambridge, 1987.