
¿Es el TLC un modelo para el resto del hemisferio occidental?



GUSTAVO VEGA CÁNOVAS*

Una de las cuestiones relativas a la evolución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) que mayor interés ha despertado en numerosos países latinoamericanos es si el Tratado se limitará a sus tres miembros actuales o se abrirá a otras naciones de la zona.

Este aspecto reviste gran importancia debido a las altas probabilidades de que el acuerdo en que participan México, Estados Unidos y Canadá genere una desviación comercial. La apertura del TLC a otros países podría evitar dicha desviación, pero además podría constituir el primer paso de un proyecto aún más ambicioso: el establecimiento de un área de libre comercio en todo el hemisferio occidental. ¿En qué medida y con qué modalidades podría el TLC servir de modelo para crear un área de libre comercio regional?

Esos ángulos se analizan en este trabajo. En la primera parte se resumen la estructura y los alcances del TLC; en la segunda se examinan las modalidades en que su apertura permitiría el acceso a otros países del continente.

Estructura y alcances

En términos generales, el TLC es una versión más amplia y profunda del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC), pues entraña compromisos por parte de México de poner en práctica el mismo grado –en algunos casos incluso mayor– de liberación en los ámbitos comercial y de inversión que el acordado entre sus socios del norte. El TLC cubre temas

pendientes entre aquellos dos países, como la protección a los derechos de propiedad intelectual y las disposiciones que distorsionan la inversión (por ejemplo, las reglas que establecen un contenido mínimo nacional y de exportación). Así, se estipula la eliminación gradual de las barreras arancelarias y gran parte de las no arancelarias en un período de diez años (quince para un puñado de productos muy sensibles, como el maíz y el frijol).¹ Adicionalmente, el Tratado extiende a México el beneficio del innovador mecanismo de resolución de disputas incluido en el ALC y se adoptan disposiciones inéditas en los ámbitos del comercio de servicios, la inversión y la agricultura.²

Gran parte de la agenda que cubrió el TLC se empalmó con las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay. De hecho, algunos temas delicados (los subsidios agrícolas y las le-

1. El TLC, por ejemplo, establece la eliminación de todos los aranceles y las cuotas en el comercio regional de textiles y prendas de vestir. Ésta es la primera vez que un país en desarrollo que es importante abastecedor de estos productos goza de la eliminación de las barreras en el mercado de dos países avanzados (Canadá y Estados Unidos). El Tratado incluye también un acuerdo respecto a que las principales restricciones al comercio agrícola se transformen en aranceles-cuota, las cuales deberán eliminarse en un período de 15 años. Esto no tiene precedente y algunos autores señalan que es un logro muy importante en vista de las dificultades que se han encontrado para liberar el comercio agrícola en otras negociaciones comerciales multilaterales. Gary Hufbauer y Jeffrey Schott, *NAFTA: An Assessment*, The Institute for International Economics, Washington, 1993, cap. 1.

2. El TLC elimina gran número de las barreras al comercio de servicios de telecomunicaciones y transporte terrestre y abre el sector financiero a las instituciones de finanzas estadounidenses y canadienses para el año 2000. Con ello se establecen importantes precedentes para futuras negociaciones regionales y multilaterales, *ibid.*

* *El Colegio de México.*



afortunadamente, el TLC se ha estructurado de tal manera que puede evitar el potencial de desviación comercial y ser el vehículo para ampliar y fortalecer un proceso de creación de comercio en el continente al servir de base de un área de libre comercio ampliada. Esto podrá lograrse mediante la denominada “cláusula de acceso”. Si bien aún no están claros los términos concretos de esa cláusula, conviene comenzar a explorar el siguiente paso de la liberación comercial. El objetivo de Estados Unidos es, supuestamente, establecer el libre comercio en todo el hemisferio occidental

yes comerciales relativas a las subvenciones e impuestos compensatorios y *antidumping*) se dejaron fuera de las negociaciones trilaterales para discutirse en el foro multilateral. Los resultados de la Ronda de Uruguay tendrán un efecto importante en las posibles desviaciones comerciales que origine el TLC. Son altas las probabilidades de que éstas ocurran, ya que la economía mexicana tiene un bajo nivel salarial y fabrica muchos productos intensivos en mano de obra que Estados Unidos y Canadá importan de algunas naciones de América Latina y otros países en desarrollo.³

3. En un estudio sobre los efectos potenciales de desviación comercial que puede generar el TLC en los países del hemisferio occidental, realizado por economistas del Banco Mundial, se comprueba que las repercusiones pueden adquirir particular importancia en países como Brasil, cuyas exportaciones sufrirían un desplazamiento de alrededor de 18 millones de dólares. México, a su vez, desplazaría a la mayoría de las naciones latinoamericanas en el mercado estadounidense por un monto cercano a 15.8 millones de dólares en productos alimenticios y agrícolas, mientras que el desplazamiento de bienes manufacturados de la región ascendería a unos 13.4 millones de dólares. Sin embargo, la conclusión importante del estudio es que las principales cargas de la desviación comercial las sufrirán países del Sudeste Asiático, cuyas exportaciones serán desplazadas en alrededor de 405 millones de dólares. En Venezuela y Colombia el principal efecto caerá en los bienes petrolíferos y manufacturados. R. Erzan y A. Yeats, “U.S.-Latin American Free Trade Areas: Some Empirical Evidence”, en Sylvia Saborio *et al.*, *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1992, pp. 117-156.

La posibilidad de que ocurra una desviación comercial se deriva de que Canadá y Estados Unidos eliminarán sus barreras comerciales a los productos mexicanos. Así, por ejemplo, si bien México no es un proveedor importante de productos textiles y de confección de esos países, que éstos impongan cuotas a las naciones proveedoras de bajo costo –según los términos del Acuerdo Multifibras– y que dichas cuotas se eliminen gradualmente y hasta dentro de un buen número de años– harán que México aumente de manera notable ese tipo de exportaciones a sus socios del TLC.

La cláusula del acceso al TLC

Afortunadamente, el TLC tiene una estructura que puede evitar el potencial de desviación comercial y ser el vehículo para ampliar y fortalecer un proceso de creación de comercio en el continente al servir de base de un área de libre comercio ampliada. Esto podrá lograrse mediante la denominada “cláusula de acceso”. Si bien aún no están claros los términos concretos de esa cláusula, conviene comenzar a explorar el siguiente paso de la liberación comercial. El objetivo de Estados Unidos es, supuestamente, establecer el libre comercio en todo el hemisferio occidental.⁴ La pregunta es de qué manera México puede des-

4. Conviene destacar que según declaraciones recientes de funcionarios estadounidenses, la cláusula de acceso no será exclusiva de los países

empeñar un papel importante para contribuir a que esa meta se alcance.

La cláusula de acceso permitirá que el mismo TLC sirva para liberar más el comercio con otros países latinoamericanos y del Caribe y abrirles la puerta para negociar su ingreso al Tratado. La ventaja principal de esa disposición es que hará posible evitar que surja un patrón de acuerdos de libre comercio del tipo "centro y radio".⁵ Si el Tratado no fuera un acuerdo accesible, Estados Unidos negociaría con los países de forma individual o en grupos subregionales.

Por ejemplo, al TLC trilateral podría seguirle un acuerdo de libre comercio entre la economía estadounidense y Chile, al que a su vez le seguiría un acuerdo con los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), etc. México, Chile y las naciones del Mercosur gozarían todos del acceso libre al mercado de Estados Unidos, pero no a los mercados de cada uno de ellos.⁶ En contraste, un TLC abierto a todos los países de la región proporcionaría un mercado regional más integrado y equitativo, en donde el libre intercambio se irradia en todas direcciones.

La idea de la cláusula de acceso es popular en muchos países latinoamericanos, ya que se ha propagado la creencia de que una fórmula relativamente sencilla puede facilitar mucho los acuerdos futuros de libre comercio.

Los intereses de México en esta cláusula fueron contradictorios. Inicialmente, los negociadores mexicanos esperaban obtener un acceso preferencial al mercado de Estados Unidos y hubieran preferido que Canadá no formara parte de las negociaciones del TLC. Sin embargo, sufrieron una desilusión cuando a mediados de 1990 el presidente Bush propuso la Iniciativa para las Américas. Si el gobierno de Clinton continúa éste pro-

latinoamericanos y del Caribe, sino que se prevé aplicarla a cualquier nación del mundo, en particular las de Asia. Esto hace imperativo que las economías latinoamericanas tomen una posición respecto a su posible ingreso al TLC.

5. La idea medular del concepto de los acuerdos de libre comercio del tipo "centro y radio" es que los países que desempeñan la función de "radios" se encuentran en una posición desventajosa frente a la nación "centro": ésta, al tener acuerdos con cada uno de los países "radios", tiene acceso libre a ellos, mientras que estos últimos sólo tienen acceso libre al país "centro" y no entre ellos. Esta situación hace más atractiva la ubicación de inversiones extranjeras en el país "centro", pues desde ahí se puede libremente penetrar a las naciones "radio", lo cual no sucedería si una inversión se ubicara en una de las economías "radio". Por eso Canadá consideró de gran importancia lograr la "trilateralización" del TLC, pues de esa manera se otorgan los mismos derechos y atractivos a cada uno de los miembros y se rompe la posición de "centro" y "radios" al establecerse un vínculo común entre los tres países. Ronald J. Wonnacott, *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, C.D. Howe Institute and the National Planning Association, Toronto y Washington, 1991.

6. Obviamente esto no se aplica al caso de México y Chile, que han suscrito un acuerdo bilateral de libre comercio.

Es claro que cualquier nuevo miembro tendrá que asumir el conjunto de obligaciones y disciplinas impuestas en la mayoría de los capítulos del Tratado [...] Asimismo, deberá incluirse una negociación tipo "vía rápida" al estilo de Estados Unidos

yecto y tiene éxito, la consecuencia será la erosión gradual del margen de preferencia de México en el mercado de Estados Unidos y Canadá. Con todo, por muy buenas razones los negociadores mexicanos no quisieron rechazar el concepto de la cláusula de acceso.

Si Estados Unidos decidiera seguir adelante con ulteriores negociaciones de libre comercio en la región, México estaría en mejor posición al tener un lugar en la mesa de las negociaciones. El dilema de México es idéntico al de Canadá en 1990 cuando se propuso el TLC: los canadienses se vieron obligados a participar para poder defender sus intereses.

Con todo, existen cuestiones de principio y procedimiento en torno a la cláusula de acceso que aún no se aclaran. La más importante se refiere a los términos específicos que los países latinoamericanos tendrán que cumplir para poder adherirse al TLC. Es claro que cualquier nuevo miembro tendrá que asumir el conjunto de obligaciones y disciplinas impuestas en la mayoría de los capítulos del Tratado. Si esto fuera aceptado por los nuevos miembros, de acuerdo con nuestra perspectiva, el proceso de adhesión al TLC debería ser tan justo, objetivo, transparente, consistente y automático como sea posible. Asimismo, y en un intento de aminorar la politización del proceso, deberá incluirse un procedimiento de negociación tipo "vía rápida" al estilo de Estados Unidos. 