

zuela y Jamaica. Eso ocasionaría el deterioro de las cuentas corrientes de esos países, y tal vez se requieran depreciaciones reales y los cortes asociados en los niveles de vida domésticos. Por el contrario, si todos los países en desarrollo del hemisferio occidental (PDHO) negociaran un TLC, dicha reorientación del turismo sería improbable. ¿Podría el TLC ocasionar esa reorientación del turismo? Por un lado, parte de este fenómeno es una respuesta probable a la creciente atención de la prensa hacia México a medida que las negociaciones se llevan a cabo. Por el otro, la mayoría de los analistas esperan que el peso mexicano sostenga una sobrevaluación real como resultado del TLC. Vacaciones en México más caras podrían contrarrestar los efectos de una mayor publicidad. El potencial de reorientación turística ha recibido relativamente poca atención en las discusiones de reorientación comercial como consecuencia del TLC. También en esta área, que el análisis empírico adicional podría ser interesante y útil.

En general, la conclusión de Primo Braga de que el TLC no tendría mayores implicaciones para el resto del mundo es correcta. Sin embargo, me gustaría ver más discusión y análisis de aspectos que los modelos de EGC no abordan. Uno o más de esos aspectos podrían resultar de gran importancia.

Comentario*

Jeffrey J. Schott

El TLC ha despertado considerable interés por su efecto en el resto del mundo, o en los "terceros países", pero es sorprendente que pocos de estos países hayan expresado su preocupación por las implicaciones potenciales del acuerdo para sus intereses comerciales. Tres tipos de países podrían ser afectados por las preferencias del TLC:

- Los países que viven en casas de cristal, de modo que no lanzarán pedradas contra preferencias comerciales similares

* Traducción del inglés de Eduardo L. Suárez.

a las que ellos otorgan a sus vecinos. Abundan los ejemplos, ya que la mayoría de los países participan en algún tipo de arreglo comercial preferencial: destacan aquí la Comunidad Europea, la mayoría de los países latinoamericanos, Australia y Nueva Zelanda.

- Los países que se preocupan por la erosión de las preferencias que ahora disfrutaban en el mercado estadounidense, incluidos los países caribeños y Canadá. En efecto, la preocupación por la erosión de las preferencias bajo el Acuerdo Canadiense-Estadunidense de Libre Comercio explica por lo menos en parte la reacción esquizofrénica de Canadá ante la posibilidad de ser uno de los protagonistas en la negociación del TLC.
- Los países que empiezan a expresar su preocupación por el TLC a causa de la desviación potencial del comercio o de la inversión. Éstos son predominantemente países del este de Asia (Japón, Corea y Formosa) que no son miembros de ningún club de preferencias y no están seguros de que se protegerán sus derechos con el sistema comercial multilateral.

Podemos clasificar las preocupaciones de terceros países en tres categorías: desviación de comercio, desviación de la inversión, e implicaciones para el sistema comercial mundial. Primo Braga incluye otra categoría: la mayor competitividad de los países implicados en el pacto comercial preferencial, pero yo creo que ésa es una parte prominente de la preocupación por la desviación de la inversión. Las secciones siguientes contienen breves comentarios acerca de cada una de las zonas de interés.

LA DESVIACIÓN DEL COMERCIO

La preocupación de que el TLC genere una considerable desviación del comercio ha sido relativamente silenciosa por dos razones. Primera, son muy bajas las barreras en el mercado estadounidense (que constituye cerca de 85% de la región norteamericana). En efecto, con el acuerdo canadiense-estadunidense algunas empresas han ignorado las preferencias del ACELC, porque el papeleo necesario para beneficiarse de la reducción arancelaria costaba más que el pago del arancel mínimo. En la mayoría de los sectores es muy pequeño el margen entre la tasa de la nación más favorecida

que pagan los terceros países y la tasa preferencial (cero) aplicada con el ACELC, y se reducirá más aún por las reformas de la Ronda Uruguay del GATT. Incluso en el sector de textiles y vestido las tasas aplicadas a las exportaciones de México a Estados Unidos varían entre 6 y 8% gracias a los extensos programas estadunidenses de devolución de impuestos y de preferencias con el sistema generalizado de preferencias. En la mayoría de los casos las preferencias del TLC no constituirán un obstáculo significativo para el comercio de terceros países en América del Norte.

Segunda, es probable que el TLC provoque una desviación comercial muy limitada, si tiene éxito la Ronda Uruguay. Las zonas principales de la desviación potencial de comercio se encuentran en los sectores de textiles y vestido, automóviles y productos agrícolas. El comercio en estos sectores de productos estará sujeto a una liberalización extensa en la Ronda Uruguay si se logra un paquete de acuerdos dentro del GATT. Por ejemplo, el borrador del acta final de la Ronda Uruguay pide la eliminación de las cuotas de textiles y vestido en un periodo de 10 años, y considerables reducciones arancelarias (incluido el sector automotriz, donde los impuestos estadunidenses son ya muy bajos, excepto en el caso de los camiones ligeros). La agricultura es la zona donde podría ocurrir una significativa desviación del comercio por la incertidumbre acerca de la liberalización que podrá alcanzarse en la Ronda Uruguay (o bien en el TLC).

Sin embargo, no es posible concluir un análisis de la desviación potencial del comercio sin hacer referencia a la amenaza planteada por las reglas de origen. En las zonas de libre comercio estas reglas tratan de impedir una reexportación de las importaciones de los países de aranceles bajos a los países de aranceles altos y de determinar los bienes que habrán de disfrutar de un trato preferencial. Hay un gran potencial para el abuso: los negociadores con frecuencia son tentados a elaborar acuerdos clandestinos para conciliar intereses sectoriales mediante el establecimiento de reglas de origen especiales y más restrictivas para industrias específicas que oculten el aumento de la protección respecto a la competencia de terceros países. Ésa es ya la situación en las negociaciones sobre textiles dentro del TLC, donde los negociadores han llegado aparentemente a un acuerdo sobre una prueba de transformación triple que hace aparecer liberal, por contraste, la regla de origen proteccionista de los textiles en el ACELC.

Si la regla de origen para los textiles y el vestido se convierte en un precedente para las reglas especiales en los sectores de automóviles, computadoras y otros, me parece que se materializarán los peores temores de los terceros países. Este problema debería ocupar nuestra atención en mucho mayor medida que la preocupación planteada por Primo Braga acerca del abuso de las leyes de protección contingente. Si acaso, es probable que el TLC aporte alguna protección contra el abuso de las prácticas de impuestos compensatorios y *antidumping*, al extender a México, al igual que a Canadá, las provisiones especiales para el arreglo de disputas del capítulo 19 del ACELC, e instituyendo nuevas disciplinas sobre los subsidios. En esta zona es probable que el TLC sea una fuerza positiva, no para la modificación de las leyes existentes, sino para asegurar que las leyes existentes se administren correctamente y que los futuros cambios estatutarios y reguladores avancen en dirección de la liberalización.

LA DESVIACIÓN DE LA INVERSIÓN

Los terceros países tienen razón en preocuparse por la desviación de la inversión, pero la mayor parte de la preocupación se relaciona indebidamente con el TLC. La desviación de la inversión es más una función de las reformas económicas globales (tales como la estabilización macroeconómica, la desregulación y la privatización, así como la liberalización del comercio y de la inversión), que están atrayendo a los inversionistas a México y a otros países que siguen una renta similar de reformas de su política económica. El acuerdo comercial es sólo una parte pequeña del paquete de reformas que está influyendo en la decisión de inversión.

En esencia, los países están compitiendo ahora en un "concurso de belleza" mundial para ver quién tiene las políticas económicas más convenientes. Los jueces están siendo los inversionistas "nacionales y extranjeros" que votan con su capital. Es por ello que México ha recibido ya grandes entradas de fondos, incluso antes de que se haya negociado e implantado el tratado de libre comercio. Creo que el TLC reforzará estas tendencias.

Por otra parte, la incapacidad para llegar a un tratado de libre comercio (luego de haber generado grandes expectativas) podría enviar una onda de choque por medio de los mercados de capital que haría dudar de la permanencia del programa de reformas de

Salinas y conduciría luego a una estabilización o hasta a una reversión de tales entradas que son fundamentales para el financiamiento del creciente déficit de la cuenta corriente de México. Ése es un punto que debería recibir una atención mucho mayor.

EFFECTOS SISTÉMICOS

Concluiré con dos observaciones breves sobre la conexión entre el TLC y la Ronda Uruguay. Primero, si la Ronda Uruguay concluyera antes que el TLC debería proporcionar una base firme para la elaboración de las provisiones finales del TLC, sobre todo en las zonas de los subsidios, la propiedad intelectual y la agricultura. En particular facilitaría significativamente la conclusión de un acuerdo para América del Norte sobre la reforma agrícola, si se conocieran los parámetros de los compromisos de reducir los subsidios en el trato multilateral.

Pero si el TLC precede a la conclusión de la Ronda Uruguay (como parece posible ahora), existe el peligro de que las previsiones del TLC —en particular las reglas de origen— se orienten más bien hacia el comercio administrado, por lo menos en ciertos sectores. La justificación de ese enfoque (por lo menos en los sectores de textiles y del vestido) sería la eliminación de la oposición a un posible acuerdo en la Ronda Uruguay, limitando la competencia externa en el mercado norteamericano. Sin embargo, si el TLC precede a la Ronda Uruguay resultará más difícil la conclusión de acuerdos norteamericanos sobre la agricultura y la propiedad intelectual. En el último caso, por ejemplo, los canadienses tendrían problemas para hacer alguna concesión en lo referente a las licencias obligatorias sobre las patentes farmacéuticas en el contexto de América del Norte (recuérdese que se negaron a hacerlo en el ACELC; desde el punto de vista político le resultaría mucho más fácil hacerlo en un contexto multilateral).

Por último, en vista de tales preocupaciones acerca del comercio administrado, los miembros del GATT deberían examinar de cerca la compatibilidad del TLC con el espíritu y la letra de las obligaciones del GATT. En lo que respecta a la letra de la ley —es decir, a los requerimientos del artículo XXIV del GATT para tener derecho a las preferencias comerciales discriminatorias otorgadas a los socios del TLC, a pesar de la obligación de NMF establecida en el artículo I del GATT—, es probable que el TLC deba pasar revista, como cualquier otro de

los tratados de libre comercio que se han notificado al GATT. El problema es que las reseñas del artículo XXIV del GATT son tibias y aportan escasa disciplina sobre las preferencias otorgadas en las zonas de libre comercio y en las uniones aduaneras. En consecuencia, la aplicación de los requerimientos del GATT es laxa e ineficaz.

La proliferación de los arreglos comerciales preferenciales en Europa, América del Norte y América Latina hace cada vez más importante el fortalecimiento de las obligaciones del GATT según el artículo XXIV y las revisiones de las zonas de libre comercio y de las uniones aduaneras por parte del GATT. En particular, hay una gran necesidad de instituir la vigilancia formal multilateral de todos los pactos comerciales preferenciales no sólo en América del Norte sino también en la zona económica europea.

El nuevo mecanismo de revisión de la política comercial del GATT (MRPC) podría usarse para examinar los pactos de trato preferencial que se propongan, y luego para supervisar la puesta en marcha del acuerdo final a lo largo del tiempo, a fin de asegurarse de que no afecte adversamente a los intereses comerciales de terceros países. El (MRPC) podría analizar tanto el calendario de la liberalización comercial como las reglas del comercio (por ejemplo, las reglas de origen y los procedimientos para el arreglo de las disputas), a fin de superar el proteccionismo oculto en el acuerdo. La supervisión multilateral más minuciosa de las zonas de libre comercio es esencial para asegurar la compatibilidad de los arreglos comerciales preferenciales con el GATT.