

Algunos elementos para la evaluación del Tratado de Libre Comercio

Carlos A. Rozo*

En junio de 1990 se dio a conocer formalmente el acuerdo al que llegaron los gobiernos de Estados Unidos y México para iniciar negociaciones a fin de establecer un Tratado de Libre Comercio (TLC) a cuyo propósito se incorporó posteriormente Canadá. Casi dos años más tarde (mayo de 1992) y a marchas apresuradas las negociaciones se encuentran por concluir aunque no existe seguridad de que el Tratado será ratificado por el poder legislativo de Estados Unidos en el curso del presente año. La aprobación legislativa en México puede que sea incómoda, por las posturas que seguramente asumirán los partidos de oposición, pero no está en duda derivada de la unidad de los legisladores del partido gobernante para acatar el mandato presidencial.

Si bien a las autoridades mexicanas les preocupa la oportunidad con la cual se firme este Tratado por el efecto que un retardo pueda tener sobre las expectativas futuras del empresariado, especialmente el extranjero, a los demás mexicanos nos preocupa más el contenido del mismo de lo cual se nos ha mantenido en la ignorancia prácticamente total.¹ Además, si se aprueba este año en Estados Unidos el documento final que presenten los negociadores no habrá tiempo para el análisis y la evaluación democrática que prometió el presidente Salinas.

De cualquier manera, ante la inminencia de la firma es necesaria la evaluación que se pueda hacer de los acuerdos finales en términos de su aportación al desarrollo nacional. Es el propósito de estas notas dar algunos elementos para orientar dicho análisis.

* Profesor de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

¹ La información generalmente disponible ha sido panfletaria y de carácter general a excepción del borrador encorchetado que apareció subrepticamente.

Las reglas de origen

Parte de la complejidad del trabajo de evaluación que debe hacerse estriba en la falta de especificidad teórica sobre la entidad que se intenta formar, pues los objetivos que se pretenden con este Tratado, y las grandes áreas en que se estructuró la negociación con los 18 grupos de trabajo, apuntan a un proceso de integración económica que rebasa los límites de lo que teóricamente se considera un área de libre comercio. La pregunta es qué tanto se queda corto de lo que se considera es una Unión Aduanera, que sería el siguiente escaño en la cadena de opciones de integración, la cual va desde un Club de Comercio en el que sólo se acuerda una mutua reducción a las barreras arancelarias a la importación de bienes con exclusión de los servicios de capital, hasta la Unión Económica en la que se eliminan barreras, se homogeneizan aranceles frente a terceros países, se da total movilidad al capital y al trabajo y se homogeneizan las políticas económicas a fin de establecer una moneda única. Del primer nivel es ejemplo la Mancomunidad Británica, como del segundo lo es la Comunidad Económica Europea (CEE) con el esquema que persigue hacer realidad para fines de siglo.

En el caso del TLC de América del Norte se rebasa el concepto de Área de Libre Comercio porque se va más allá del ámbito de la libre movilidad de los bienes al incluir en las negociaciones la movilidad de los servicios de capital (grupos de trabajo 11, 12 y 16). El proyecto, puede argumentarse, se queda corto del concepto de Unión Aduanera porque no se busca la homogeneización de las correspondientes estructuras proteccionistas de cada país frente a terceros países, como tampoco se pretende la libre movilidad del factor trabajo, pues no se tiene ningún grupo de negociación sobre la libertad de tránsito de las personas. Esto se da no obstante la amplia especulación que se ha hecho sobre el impacto que cualquier acuerdo pueda tener sobre los trabajadores de cada país.

El dilema conceptual con un área de libre comercio es que las diferencias arancelarias nacionales frente a terceros países pueden incentivar a que se den procesos de triangulación comercial, esto es, que los productos de terceros países entran por el mercado de baja protección para luego ser introducidos al país con alta protección sin cubrir los impuestos correspondientes. Con la invención de las "reglas de origen" esta porosidad de las áreas

comerciales ha sido eliminada pues por este medio se impide que terceros países hagan usufructo del mercado de los países socios. De ahí la importancia que tienen estas reglas en las negociaciones de la integración y de las relaciones con otros países.

Lo que llama la atención en este respecto es la obtusa posición de Estados Unidos cuando debe suponerse que es el país con baja protección a través del cual fluirían los productos extranjeros hacia México. ¿Cuál es, entonces, la causa de esta actitud? Pensamos que Estados Unidos quiere evitar a toda costa que México pueda jugar el papel que Inglaterra está jugando en el esquema de la CEE donde se ensamblan los productos japoneses que luego van a parar a los mercados de los otros países comunitarios; en este sentido las reglas de origen tienen un carácter estrictamente restrictivo y proteccionista. Por otro lado podría argumentarse que sirven para garantizar que el capital extranjero no estadounidense que venga al país tendrá que optar por actividades más allá de las denominadas "fábricas de desarmador" si pretende penetrar los mercados de Estados Unidos y Canadá. Es decir, este capital deberá venir más por el papel que pueda jugar en el mercado doméstico que como ensamblador de sus propias importaciones para exportar hacia el norte. Esto es positivo si este capital efectivamente viene, pero entonces, ¿cuál es el aliciente adicional del que en la actualidad tiene?

En consecuencia, el manejo de las "reglas de origen" implica, por un lado, una mayor aproximación de los países que se integran hacia un tipo de Unión Aduanera pues, muy veladamente, dichas reglas constituyen posiciones comunes frente a terceros países. Por otro lado aparecen como un instrumento que dentro del proceso de integración favorecen la defensa de posiciones proteccionistas. Por supuesto el grado de aproximación a la estructura de la Unión Aduanera al igual que la potencialidad proteccionista de estas reglas, dependen de las particularidades con las que se definan.

Por lo tanto, los términos en los que se acuerden estas reglas entre los tres países son de primera relevancia pues tenderán a definir el grado de integración que se pretende y hasta dónde se está tratando de llegar en este proceso. Igualmente determinantes serán de la actitud proteccionista de los socios frente a terceros países, como entre sí mismos.

Este es un punto que no puede subestimarse pues la actitud proteccionista de los últimos gobiernos de Estados Unidos es un reconocido hecho, no obstante su declarado apego a la retórica del libre comercio.² La actitud hacia tratados de libre comercio es en sí misma una prueba del espíritu proteccionista cuando se toma en cuenta que cualquier esquema de integración es "comercio discriminado" de acuerdo a las definiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

La disposición proteccionista de Estados Unidos se intuye a partir de la facilidad con que el Servicio de Aduanas puede emitir un juicio sobre el incumplimiento de un producto para apearse al porcentaje acordado de contenido nacional a fin de aplicarle impuestos compensatorios, como ocurrió en mayo de este año con los automóviles Honda producidos en Canadá.

El mensaje que se envía por estas acciones, cobijadas en las reglas de origen, como lo ha hecho Estados Unidos contra Canadá, es muy preocupante pues parece anunciar a los demás países que si se desea invertir en América del Norte el lugar para hacerlo es Estados Unidos. No sobra apuntar que la definición de estas reglas han sido uno de los puntos agrios, sino el más ácido, en las negociaciones entre europeos y japoneses en el marco del Mercado Europeo Único que debe entrar a funcionar el primer día de 1993.

La especificación inequívoca de estas reglas es de primordial importancia pues dejarlas a futuras interpretaciones legales puede ser muy costoso e ineficiente. Esto es particularmente relevante al aceptar que el tratado con México, en comparación con el de Canadá, puede resultar más difícil de ejecutar dadas las presiones económicas que existen aquí y las diferencias culturales y de tradiciones. Al respecto, y para tener una idea de éstas dificultades hay que tomar en cuenta que luego de tres años de tratado entre Estados Unidos y Canadá el nivel de desempleo de este último país se encuentra en el 10.5% de su fuerza de trabajo luego de ser 7.5% al inicio del mismo.³

² El espíritu proteccionista de la Omnibus and Competitiveness Act de 1988, con su provisión Super 301, se encuentra más allá de cualquier duda.

³ OECD. *Main Economic Indicators*. Abril de 1982.

La competitividad

Un segundo campo sobre el que proponemos se juzgue al TLC es por la competitividad que pueda inyectar a la economía nacional. De entrada el tema es controversial ya que el concepto mismo de competitividad no es perfectamente claro a pesar de que se maneja con gran ligereza. Es un error asumir que la competitividad de una nación es perfectamente análoga a la competitividad en el ámbito empresarial.

Está claro, es una visión simplificada de primera lección de libro de texto, que una empresa no se mantiene en el mercado si no ofrece productos que se adecuen a lo que las demás empresas están ofreciendo pues termina por perder mercado y eventualmente ser desplazada del mismo. Pero no ocurre así con los países. A pesar de perder competitividad, medida por el coeficiente de productividad que se desee, los países no dejan de existir o de participar en los mercados internacionales. El caso más sobresaliente es el de Inglaterra que a pesar de su pérdida de productividad y de importancia mundial se mantiene como uno de los principales actores del comercio internacional. Evidentemente esto hace el concepto de competitividad más complejo de definir en el terreno de los países que en el de las empresas.

Recurriendo a los conceptos tradicionales de la teoría económica podemos explicar esta diferencia por el hecho de que la participación competitiva en los mercados internacionales deriva de la utilización que un país hace de sus ventajas comparativas relativas, esto es de aprovechar los mercados internacionales para vender aquellos productos en los cuales su productividad es la menos rezagada frente a la de otros países. Es decir, no se requiere tener el más alto nivel de productividad para competir rentablemente sino que se debe ser capaz de aprovechar las menores desventajas que se puede tener en algunos sectores, lo cual es cuestión de saber aprovechar los recursos que se tienen naturalmente o las oportunidades que se pueden crear para desarrollar nuevos sectores.

Sin embargo, teóricamente, se postula que esta opción está anclada en el hecho que la competencia internacional frente a países con mayor productividad se enfrenta sobre la base de menores salarios reales lo cual reduce los estándares de vida de un país. Hay que aceptar, también, que el supuesto implícito de este postulado es el de la relativa homogeneidad de los competidores por lo cual

el país que se retrasa tecnológicamente tiene que compensar esta desventaja con movimientos en los salarios relativos.

La situación entre Estados Unidos, Canadá y México es algo diferente si consideramos que no existe tal homogeneidad y que se parte de una diferencia existente en un orden de magnitud que va de los 1.30 dólares que recibe el trabajador mexicano frente a los 14.31 dólares que recibe el trabajador estadounidense.⁴

La posibilidad de mejorar esta situación por medio de la competitividad en los mercados internacionales está en función de la capacidad de aprovechar las oportunidades que generalmente se dan cuando ocurren modificaciones en los patrones del comercio internacional, pues las modificaciones en el uso de los factores en que se incurre altera los patrones de distribución del ingreso.

En consecuencia, las posibilidades del TLC de mejorar los salarios no puede derivarse del lema mercadotécnico oficial de atraer inversión extranjera para aprovechar mano de obra barata. Esta posibilidad deriva de que el TLC conduzca a un esquema de aprovechamiento de ventajas competitivas existentes o creadas en el que se impulse el empleo de mano de obra calificada que reduzca la brecha salarial apuntada.

Los beneficios del TLC habrá que medirlos, entonces, en términos de la oportunidad que éste brinde para aprovechar ventajas comparativas que existen o que pueden ser creadas por los propios cambios en la estructura industrial para introducir en la economía mexicana "economías externas" que refuerzen el modelo de desarrollo. Esto es, que se propicien:

- 1) "economías externas tecnológicas" que refuerzen el desarrollo de algunos sectores particulares sobre la base de un desarrollo educativo que vigorice la demanda por la fuerza de trabajo y 2) "economías externas pecuniarias" que se deriven del tamaño del mercado interno que se dé por el establecimiento de cadenas productivas hacia adelante y hacia atrás que fortalezcan la demanda por mano de obra y por insumos nacionales.

El punto que queremos enfatizar es que el beneficio de la mayor productividad en la economía debe buscarse por el efecto que

⁴ United States Accounting Office, "U.S.-México Trade. Information on wages, fringe benefits, and workers rights", mayo de 1991, GAO/NSIAD-91-220.

tenga en impulsar el desarrollo socio-económico del pueblo mexicano y no como una opción para competir en la economía internacional *per se*. Esto último no puede ser un objetivo de política pues la competitividad sólo es un medio por lo cual se aprovechan las ventajas comparativas relativas, la competitividad es, en consecuencia, sólo uno de los elementos del desarrollo. En consecuencia vale la pena considerar que una sobrecapitalización de la planta productiva sobre la base de empresas de inversión cien por ciento extranjera puede ser la opción para competir de tu a tu con las transnacionales europeas o japonesas pero pudiera no serlo para la solución de los desequilibrios de la economía nacional. Más importante, en realidad, es el efecto que el TLC pueda tener en mejorar la tasa de ahorro, en impulsar lo que se gasta en investigación y desarrollo científico y tecnológico y en presionar para mejorar el nivel educativo del país.

Eficiencia administrativa

Un último elemento que nos parece de central importancia sobre el que se deben evaluar las ventajas del TLC es el de la agilidad de los mecanismos de negociación y la eficiencia de los mecanismos de aplicación. La tendencia hacia acuerdos de libre comercio, que se aleja del principio tradicional de la multilateralidad en las negociaciones internacionales deriva en gran medida de las deficiencias que en estas negociaciones se han venido arrastrando en los dos aspectos apuntados. Así, el ritmo de las rondas multilaterales de negociación dentro del GATT se ha hecho cada vez más lento pues mientras que la Ronda Dillon duró dos años la Ronda Tokio tomó seis y la actual Ronda Uruguay va para seis sin que se dislumbre una perspectiva de solución. De ahí que la tendencia hacia la configuración de áreas de libre comercio, al margen de las negociaciones multilaterales, presuponga tener como una de sus causas la lentitud con la cual se vienen resolviendo los asuntos comerciales en el ámbito de las negociaciones multilaterales.

Además, los divergentes intereses de un creciente número de participantes y la regla, *de facto*, de consenso en la toma de decisiones de las negociaciones multilaterales a menudo bloquean el progreso al igual que han llevado al establecimiento de múltiples excepciones a las reglas generales y a la proliferación de las llama-

das "áreas grises", como los acuerdos de restricciones voluntarias a la exportación que apartan al GATT de sus objetivos originales.

En consecuencia, el avance que se logre en resolver estas deficiencias de las negociaciones multilaterales en los acuerdos de pequeños bloques debe constituir un paso adelante y positivo, aunque será un factor adicional en contra del principio de la multilateralidad con el que se promovió el libre comercio del GATT. Desafortunadamente, el hecho de que en la disputa reciente entre Canadá y Estados Unidos por las exportaciones canadienses de madera suave se considere que la resolución del conflicto pueda durar más de un año causa preocupación sobre los logros posibles en este sentido. La agilidad en resolver las controversias y la equidad de los mismos debe ser uno de los factores de peso en la evaluación de este tratado.