

EL ACUERDO BILATERAL 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 posibles implicaciones internacionales, tanto positivas como negativas, del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) recientemente firmado entre Canadá y Estados Unidos. En particular, nos interesa discutir el posible impacto que tendría el ALC para México, los países latinoamericanos y en general para los que están en desarrollo, así como para el régimen de comercio multilateral en su conjunto. Reconocemos en primera instancia que establecer los alcances que a nivel internacional tenga el ALC en este momento, constituye una tarea de gran complejidad y prácticamente un ejercicio de especulación. Es preciso estudiar a fondo el texto final del acuerdo antes de poder ofrecer un análisis más completo al respecto. Empero, han sido dados a conocer algunos de sus elementos principales, lo que nos permite hacer comentarios preliminares sobre esta problemática. Nuestro 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;
- b) la relación que se establezca entre las negociaciones bilaterales y multilaterales de ambos países;
- c) la política comercial que tanto Canadá como Estados Unidos adopten *vis à vis* terceros países y las posibles iniciativas que tomen ambos

* Ponencia presentada ante el II Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) en Tijuana, B.C., del 15 al 17 de octubre de 1987.

para minimizar las distorsiones económicas y políticas del acuerdo bilateral.

En el presente documento se incorpora un análisis de estos factores para evaluar las probables implicaciones comerciales del mencionado ALC. En la primera parte, se examinan las causas y los objetivos que manifestaron los gobiernos canadiense y norteamericano para emprender negociaciones. Luego, se discuten los probables efectos de desviación de comercio respecto de terceros países que provocará dicho acuerdo; se pone especial énfasis en las industrias que están experimentando una gran competencia de productos provenientes de naciones en desarrollo. En la tercera sección se consideran los probables efectos, tanto positivos como 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 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT). La sección final resume los principales hallazgos de nuestra investigación y ofrece sugerencias para optimizar los efectos positivos, y minimizar los negativos, de las negociaciones bilaterales entre Canadá y Estados Unidos.

MOTIVACIONES Y OBJETIVOS DE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS EN LAS NEGOCIACIONES DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO

Una de las principales premisas que orientan este ensayo es que tanto las motivaciones y los objetivos que guiaron las negociaciones, como la interpretación que se haga del ALC entre Canadá y Estados Unidos serán definitivos de sus impactos internacionales; es decir, determinarán si resultará restrictivo o promotor de comercio, si socavará o promoverá la disciplina, la liberalización y la cooperación internacionales. En otras palabras, las implicaciones para terceros países diferirán, dependiendo de si los resultados del convenio tienen consecuencias de tipo bilateral, plurilateral o multilateral.

Es innegable que para ambas naciones firmantes, al menos en principio, un acuerdo amplio de libre comercio con su principal socio comercial da como consecuencia un claro alejamiento de la postura tradicional de apoyo que cada una ha mostrado al multilateralismo. Sin embargo, las dos han insistido explícitamente en que sus negociaciones bilaterales pueden llegar a tener un impacto positivo como precursoras en el frente multilateral. ¿En qué medida es posible sostener que estas negociaciones bilaterales representan tan sólo un cambio de táctica y no de objetivos? En nuestra opinión, es difícil dar una respuesta directa mientras el texto final del acuerdo no salga a la luz y no hayan tomado Canadá

y Estados Unidos una postura clara en la nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Internacionales y respecto de terceros países. Sin embargo, se pueden obtener algunas indicaciones de los objetivos de cada nación de una serie de declaraciones y estudios que aquellos gobiernos —particularmente el canadiense— han hecho sobre este tema.

En el caso de Canadá, se ha reconocido públicamente que los dos factores fundamentales que impulsaron su propuesta de llegar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos son la convicción de que un mayor y más seguro acceso al mercado estadounidense es esencial para proteger y promover sus principales intereses económicos, y que las negociaciones comerciales multilaterales se “retrasarían demasiado” y tendrían “escasos resultados” para satisfacer las necesidades canadienses.¹ Se tiene cuidado en Canadá para reconocer la importancia del régimen de comercio multilateral, y la decisión bilateral se justifica como la “segunda mejor opción” tras descontar la probabilidad de alcanzar la “primera mejor opción” multilateral.

En el proceso de racionalización de esta ruptura histórica de Canadá con su tradicional adherencia a los principios del multilateralismo y la no discriminación, aquellos que 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 canadiense. Así, por ejemplo, en 1984 y principios de 1985, cuando la idea de un acuerdo bilateral empezó a imponerse en Canadá como la estrategia a seguir hacia Estados Unidos, se consideró que las negociaciones multilaterales estaban lejos de ser una realidad y que la negociación bilateral sería cuestión de pocos meses. Ahora es claro que ambas vías empezaron más o menos al mismo tiempo, aunque el acuerdo bilateral llegó a una más rápida conclusión, pero no tan pronto como se había supuesto.

Pero más importante aún es que la opción de la vía bilateral sobre la multilateral revela no sólo una preocupación por el tiempo, sino que se considera que Canadá podía obtener mayores ventajas si negociaba directamente con Estados Unidos, que en el contexto de negociaciones multilaterales más amplias. En efecto, en los estudios citados, se le concede gran peso a aquellos ejemplos expuestos durante la rueda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT denominada Ronda Tokio

¹ Ministerio de Relaciones Exteriores Canadiense, *Canadian Trade Negotiations: Introduction, Selected Documents, Further Reading*, Ottawa, 1985; *Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, vol. 1, Ottawa: Supply and Services Canada, 1985; Richard Lipsey y Murray Smith, *Taking the Initiative: Canada's Trade Options in a Turbulent World*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1985.

(1973-1979) en las cuales el principio de la cláusula de la nación más favorecida (MFN) impidió que Canadá recibiera ciertas concesiones de Estados Unidos, pues el gobierno de este último no deseaba que se generalizaran a terceros países. Sin embargo, no se hace mención, por ejemplo, de que Canadá hubiera tenido gran dificultad de 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 poder de negociación de la Comunidad Económica Europea (CEE).²

Es más, el gobierno canadiense ha hecho saber en forma explícita que para su relación con Estados Unidos no considera muy relevante al foro multilateral. En 1985, James Kelleher, el secretario de Estado para Asuntos de Comercio Internacional, declaró lo siguiente: "El problema, preocupaciones y aspiraciones que tenemos, dicho de manera franca, son diferentes y no coinciden con los de la comunidad comercial internacional."³

En cuanto a Estados Unidos, su interés por negociar un ALC con Canadá se basó en una insatisfacción parecida a la que los canadienses sentían con los progresos y la relevancia del GATT. En particular, ha habido manifestaciones de una clara desilusión con los efectos llamados de "mínimo común denominador" y el problema de los *free-riders** que propician las negociaciones comerciales multilaterales y en particular el principio de la MFN. Además, entre un buen número de observadores y funcionarios norteamericanos prevalece la creencia de que Estados Unidos ha hecho más que ningún otro país por sustentar el sistema multilateral de comercio sin grandes resultados en su beneficio y por tanto empiezan a tener mayor aceptación las políticas comerciales más agresivas 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

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 (eds.), *México-Estados Unidos 1984*, XXV Aniversario del Centro de Estudios Internacionales, México: El Colegio de México, 1985.

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

* El término *free-rider* en sentido literal significa alguien que viaja gratis a expensas de otro. En este contexto, significa un país que recibe los beneficios de algún arreglo sin tener que acatar las reglas del mismo.

de Estados Unidos no ha abandonado sus preferencias por los foros multilaterales y que favoreció las negociaciones con Canadá principalmente como una fórmula para incrementar su poder de negociación y para promover los efectos de "demostración" respecto a las negociaciones comerciales multilaterales. Puesto que el 80% de su comercio no es con Canadá, resulta altamente 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 importantes socios comerciales. En otras palabras, hay motivos para inferir que Estados Unidos intentará utilizar este acuerdo bilateral para estimular la negociación de convenios más amplios, sean plurilaterales o multilaterales. Este objetivo es apoyado por amplios sectores del gobierno estadounidense, tal como se señala en el estudio preparado en 1985 por la Oficina de la Contaduría General norteamericana titulado *Current Issues in U.S. Participation in the Multilateral Trading System*.

PROBABLES IMPACTOS COMERCIALES DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS PARA MÉXICO Y OTROS PAÍSES EN DESARROLLO

Es un hecho que si el ALC llega a ratificarse en los términos que se ha informado a la opinión pública, la mayoría de las barreras arancelarias que todavía persisten entre ambos países serán eliminadas para el año de 1999 y que algún grado de desviación de comercio será inevitable. Aun cuando este desvío no resulte muy significativo en términos agregados o respecto a la creación de comercio que se suscitará 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 ALC entre Canadá y Estados Unidos deberá analizarse profundamente. Aquí, ofreceremos unas primeras reflexiones. Iniciamos con el caso de Canadá.

En cuanto a este país, la desviación de comercio no resultará de importantes dimensiones a nivel agregado, sobre todo porque un alto porcentaje de las importaciones canadienses ya se originan en Estados Unidos (75% en el caso de las manufacturas). Sin embargo, hay un gran potencial de desviación comercial en un grupo de industrias norteamericanas que permanecen con aranceles relativamente altos pese a las sucesivas ruedas de negociaciones de decremento de aranceles en el GATT. Las industrias mencionadas, de hecho, han estado sujetas a una competencia sustancial por parte de algunos países en desarrollo; Estados Unidos no es el productor más eficiente. Como puede notarse en el cuadro

CUADRO 1

Importaciones de Canadá por países y grupos de productos, 1984
(Porcentajes)

	Total importa- ciones	Produc- tos pri- marios	Semima- nufacturas	Manu- facturas	Maqui- naria especial
Canadá					
Estados Unidos	71.47	55.94	67.62	74.83	77.16
Japón	6.02	0.61	5.52	7.32	4.17
CEE	8.69	10.67	15.91	8.21	13.58
AELC ¹	1.53	1.10	2.87	1.60	3.24
Otros países de Europa					
Occidental	0.41	0.83	1.00	0.32	0.15
Países industrializados	88.12	69.11	92.93	92.29	98.46
Países en desarrollo	10.30	26.95	5.41	6.65	1.24
Países del bloque soviético	0.63	0.68	3.32	0.61	0.15
Total importaciones (%)	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

¹ Asociación Europea de Libre Comercio.

Fuente: GATT, *El Comercio Internacional 1984-1985* (Ginebra, GATT), 1985, cuadro A.35.

1, estos factores son más evidentes en las industrias tradicionales de bienes de consumo —como las de textiles, zapatos y vestido— en donde la competencia de los países en desarrollo es sumamente generalizada. El rubro en que mayor probabilidad existe de que se sustituyan importaciones es en el vestido, en el cual Estados Unidos todavía produce y exporta grandes cantidades de prendas a precios más o menos competitivos, la mayoría de las cuales compiten crecientemente con los productos de las naciones en desarrollo. Otras industrias y sectores en las que la desviación del comercio tiene grandes posibilidades de ocurrir son: la de autopartes, ya que México y Brasil se han convertido en nuevos oferentes; los muebles y enseres del hogar fabricados en los países del sudeste asiático empiezan también a desafiar a los estadounidenses y, finalmente, productos de alta tecnología, los de producción norteamericana podrían desplazar a los de Japón.

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 canadienses al mercado norteamericano son más bien complementarias de las de los países en desarrollo, caso contrario de las exportaciones de Estados Unidos a Canadá. Por

<i>Equipo de oficina y telecomunicaciones</i>	<i>Maquinaria y equipo de transporte</i>	<i>Vehículos de motor</i>	<i>Textiles</i>	<i>Prendas de vestir</i>	<i>Enseres del hogar</i>	<i>Otros bienes de consumo</i>
86.93	78.91	87.86	48.72	7.69	37.74	57.82
5.30	6.06	7.69	5.77	1.54	36.23	3.65
3.03	6.74	2.58	18.59	10.77	5.66	15.63
0.38	1.86	0.55	2.56	1.54	1.13	2.08
—	0.10	—	1.28	0.77	0.38	1.04
95.64	93.56	98.68	76.28	22.31	80.76	80.21
4.36	6.06	0.66	17.95	66.15	18.87	10.42
—	0.29	0.06	5.13	10.77	—	1.56
100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
5.28	10.25	18.21	1.56	1.30	2.65	

otra parte, no hay que olvidar que el 80% de las importaciones de Estados Unidos provienen de países distintos a Canadá. Con todo, se da una situación similar a la descrita para esta última nación en las industrias tradicionales de bienes de consumo, donde la competencia proveniente de países en desarrollo es muy amplia y persisten aún aranceles muy altos (veáanse los cuadros 2 y 3).

De hecho, las simulaciones del impacto de un ALC sobre estas industrias en Canadá indican que algunas de ellas obtendrían ventajas considerables, muy superiores a las que ocurrirían bajo negociaciones multilaterales. Por ejemplo, se estima que la industria del vestido canadiense podría incrementar su producción en un 478%, es decir, seis veces lo estimado bajo las negociaciones multilaterales; la de textiles aumentaría en un 239%, 1.5 veces el incremento bajo la negociación multilateral; finalmente, se predice que la de tejidos se elevaría en un 107%, o sea 14 veces el crecimiento considerado en negociaciones multilaterales.⁴ Otros posibles renglones donde los países en desarrollo, y en par-

⁴ 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*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, pp. 162 y 175.

CUADRO 2

Importaciones de Estados Unidos por países y grupos de productos, 1984
(Porcentajes)

	Total importaciones	Productos primarios	Semi- manufacturas	Manu- facturas	Maqui- naria especial
Estados Unidos					
Canadá	19.32	19.28	23.76	18.87	15.57
Japón	17.85	1.12	14.79	26.17	26.80
CEE	17.72	12.32	27.49	20.05	37.56
AELC ¹	3.21	2.45	5.16	3.48	7.99
Otros países de Europa					
Occidental	1.07	1.06	2.75	1.08	0.60
Países industrializados	59.16	36.22	73.32	69.66	88.52
Países en desarrollo	37.24	58.55	20.40	27.50	10.58
Países del bloque soviético	1.69	2.00	1.89	1.56	0.48
Total importaciones (%)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Miles de millones de dólares	338.19	106.77	44.57	224.54	16.54

¹ Asociación Europea de Libre Comercio.

Fuente: GATT, *El Comercio Internacional 1984-1985* (Ginebra, GATT), 1985, cuadro A.34.

titular México, experimentarían menores ventas en 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 ocurrir una desviación de comercio en estos u otros sectores de los mercados canadiense o norteamericano, habría un gran potencial de conflicto con terceros países en nuestra región. En ciertos casos, los problemas suscitados por la desviación de comercio multiplicarían las distorsiones económicas y las fricciones políticas que se han generado mediante una serie de arreglos discriminatorios en contra de las exportaciones de los países en desarrollo. La protección que establecen los términos del Acuerdo Multifibras es el caso más notorio de dicho potencial.⁵

Los defensores del ALC sostienen que los cambios que éste puede llegar a suscitar a corto plazo en los patrones comerciales serán con toda probabilidad compensados por los efectos dinámicos a largo plazo que permitirán reducir las pérdidas en eficiencia global de aquéllos. Desde

⁵ William Cline, *The Future of World Trade in Textiles and Apparel*, Washington, D.C., Institute of International Economics, 1987.

<i>Equipo de oficina y telecomunicaciones</i>	<i>Maquinaria y equipo de transporte</i>	<i>Vehículos de motor</i>	<i>Textiles</i>	<i>Prendas de vestir</i>	<i>Enseres del hogar</i>	<i>Otros bienes de consumo</i>
7.02	18.44	40.20	3.91	1.10	2.02	8.08
39.53	22.50	38.50	15.18	3.63	5.88	9.92
7.77	27.02	16.17	24.51	7.26	5.36	22.65
1.14	3.63	2.83	3.04	0.62	2.40	3.32
0.06	0.67	0.15	2.17	0.82	0.25	3.16
55.61	72.28	97.86	49.02		65.60	47.18
44.28	26.82	1.96	40.78	78.43	34.03	47.54
0.04	0.50	0.13	9.54	7.88	0.32	3.08
100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
25.50	30.05	47.69	4.61	14.60	15.87	24.99

este punto de vista, la desviación de comercio puede incrementar la demanda de industrias sujetas a economías de escala. Se propiciaría de esta manera que disminuyeran los costos internos y que la discrepancia entre los precios de la región Estados Unidos-Canadá y los precios mundiales se redujeran. En Canadá, 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 altamente protegidas para enfrentarse a la competencia internacional. Entonces, un acuerdo de este tipo puede concebirse como un paso preparatorio para una mayor liberalización en lo futuro.

No obstante, en nuestra opinión, tanto económica como política-mente pueden ofrecerse razones más poderosas para dudar que una liberalización bilateral con respecto a industrias altamente sensibles a las importaciones, como la del vestido y la de los textiles, pudiera ayudar en el avance de la liberalización 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 preparará a éstos para competir a nivel internacional. Si la falta

CUADRO 3

Aranceles vigentes después de la Ronda Tokio sobre los productos industriales, por sector, en Canadá y Estados Unidos
(Porcentajes)

Sector	Canadá	Estados Unidos	Todos los países industrializados
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
Todas las industrias	5.2	4.3	5.8

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

de un mercado continental más amplio es la variable crítica para ganar competitividad, no se entiende por qué las industrias estadounidenses, por ejemplo, han requerido de una protección especial con respecto a la competencia de otros países pese a contar con su vasto mercado interno. La liberalización bilateral, por consiguiente, tiene más puntos en común con el *statu quo* que con el proceso de liberalización 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 para enfrentar la competencia de los países en desarrollo. El acceso preferencial al mercado norteamericano probablemente conduzca 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 la del vestido —capaces de enfrentar la competencia de los países desarrollados pero no la de los que están en desarrollo— se convierta en una fuente de renovadas presiones proteccionistas; por su parte, los factores económicos y políticos responsables de las medidas proteccionistas con respecto a industrias altamente 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. Es verdad que un mayor crecimiento en la economía en su conjunto o en las oportunidades de expansión en otros sectores ayudaría a aminorar las presiones proteccionistas, pero 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 las industrias altamente 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 a nivel bilateral de las importaciones en estas industrias puede fácilmente significar que se establezcan mayores controles con respecto a terceros países abastecedores. Esta preocupante situación podría llegar a presentarse en la realidad en el caso de las exportaciones de acero o de textiles tanto de México como de Brasil y Corea a Estados Unidos, o respecto a las ventas de prendas de vestir que llegan a Canadá provenientes de países asiáticos en desarrollo.

En conclusión, el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos puede resultar en una desviación del comercio de ciertas industrias clave. A su vez, ésta puede llegar a tener impactos negativos sobre terceros países en la medida en que el “precio” de la integración bilateral, vía mayor penetración de importaciones a nivel bilateral, sea pagado por terceras naciones abastecedoras. En ambos casos, los países en desarrollo probablemente sean los más afectados. Asimismo, es altamente dudoso que el ajuste para facilitar la competencia a nivel de la región Estados Unidos-Canadá resulte un medio adecuado para alcanzar el objetivo de enfrentar la competencia mundial. Las pérdidas en bienestar global que se generan al crearse una zona de libre comercio sólo pueden remediarse si son tomadas concurrentemente acciones paralelas para eliminar las barreras comerciales externas en aquellos sectores donde probablemente se genere la desviación de comercio.

EL ALC ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS, EL GATT Y LA RONDA URUGUAY

Antes habíamos dicho que el ALC entre Canadá y Estados Unidos se justifica como una segunda mejor opción en un mundo en que la primera, es decir, la multilateral, ha perdido vigencia. También se argumentó que los acuerdos de libre comercio no son contradictorios con las obligaciones multilaterales, en la medida en que se ajusten a lo establecido en el artículo XXIV del GATT, y que incluso pueden llegar a ser complementarios a las negociaciones multilaterales, en tanto que podrían servir para persuadir a otros países a que inicien negociaciones, o para demostrar las ventajas de la liberalización en ciertas materias o también en que favorezcan la resolución de cuestiones problemáticas que posteriormente serían tratadas en el ámbito multilateral.

Es innegable que la negociación multilateral, basada en los principios de no discriminación, transparencia y capacidad de predicción, mantienen su atractivo en el presente. Éste radica no sólo en que 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 los principios en que se sustenta la negociación multilateral han sido violados en la práctica, mediante la proliferación de una serie de arreglos comerciales discriminatorios puestos en práctica desde la década de los años sesenta.

Sin embargo, el hecho de que la discriminación —resultado en gran medida de la formación de uniones aduaneras y regiones de libre comercio— haya sido la responsable de que se erosionara la norma de no discriminación, plantea la pregunta relativa a en qué medida es posible esperar que el ALC entre Canadá y Estados Unidos complemente o fortalezca el multilateralismo. En efecto, es un hecho que al crearse la CEE y la Asociación Europea de Libre Comercio se estableció el precedente que ha facilitado que los acuerdos comerciales regionales no observen las normas del GATT y que la supervisión multilateral de los mismos esté muy relajada. La CEE inició sus operaciones sin contar con la aprobación formal de los países miembros del GATT y es precisamente al interior de la gigantesca zona europea de comercio preferencial donde en 1980 se realizaba más de una quinta parte del comercio internacional. Esto fue lo que, sin duda, la convirtió en el principal factor para que la norma de no discriminación no se cumpliera fielmente.⁶

Por otra parte, es cierto que en dos ocasiones la creación de acuer-

⁶ Saúl Trejo y Gustavo Vega, "El ingreso al GATT y sus implicaciones para el futuro de México", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 7, julio de 1987.

dos regionales ha resultado en la aceleración de las negociaciones comerciales multilaterales (NCM) como un método para dismantelar o al menos amortiguar los efectos discriminatorios de la integración regional. Según algunos analistas, el establecimiento de la CEE así como la ampliación de la misma en 1958 y 1971, respectivamente, propulsaron el inicio de las Rondas de NCM Dillon y Tokio.⁷

En suma, no es tan evidente la forma en que un acuerdo, que por su propia naturaleza es selectivo y discriminatorio, pueda servir como un mecanismo para fortalecer la cooperación internacional y no como un precedente más para que se favorezca la ulterior división del mundo en bloques comerciales y se debilite así al GATT. La historia, como hemos visto, nos ofrece ejemplos en uno y otro sentido.

Además, no puede olvidarse el hecho de que la negociación del ALC entre Canadá y Estados Unidos culmina en un momento crítico para el GATT. La Ronda Uruguay acaba de iniciarse con una programación en la que dominan temas de la mayor importancia, pero sumamente controvertidos; destacan entre ellos las reformas institucionales del GATT, particularmente la adecuación del Acuerdo General que le permita al organismo supervisar multilateralmente la violación de sus normas, y la participación activa para resolver conflictos. Adicionalmente, persisten los asuntos pendientes de rondas anteriores, como son las cuestiones de 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, a saber, la deuda externa de los países en desarrollo y lo inadecuado de las políticas cambiarias entre las naciones desarrolladas, los cuales explican por sí mismos muchos de los problemas comerciales de nuestra época.

En suma, desde un punto de vista de la mejor primera opción, es decir, el multilateralismo, el GATT requerirá de todo el apoyo necesario para resolver los muchos problemas que la Ronda Uruguay empieza a enfrentar. Desde esta perspectiva, ¿cuáles son los principales peligros que plantea el ALC entre Canadá y Estados Unidos al esfuerzo internacional para resolver los principales problemas del comercio mundial en la nueva ronda del GATT? Alternativamente, ¿en qué forma podrían

⁷ Gardner Patterson, *Discrimination in International Trade: The Policy Issues*, Princeton, Princeton University Press, 1966; Gilbert Whinham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton, Princeton University Press, 1986.

servir las negociaciones entre Canadá y Estados Unidos para apoyar este esfuerzo?

Mencionamos ya que no es tan evidente que los acuerdos de libre comercio puedan servir para avanzar en la liberalización a nivel multilateral. La CEE ha servido más bien como un contaminante que como un catalizador en esos esfuerzos. 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 el ALC implica.

Por ejemplo, se ha reportado que los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) frecuentemente se han mostrado más preocupados por mantener las preferencias que tienen en los mercados de la CEE que en apoyar la liberalización más amplia en las rondas 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 existe una tendencia natural a que pierdan el interés por los asuntos globales del comercio internacional.⁸

Uno de los peligros más preocupantes del ALC entre Canadá y Estados Unidos es, entonces, que la interpretación que hagan ellos de su acuerdo sea cerrada, exclusiva y discriminatoria, con lo cual se corre el gran riesgo de que las negociaciones en la Ronda Uruguay sean afectadas negativamente, se socave aún más la disciplina del GATT y que, asimismo, se exalte el movimiento hacia la creación de bloques comerciales regionales.⁹

Sin duda, la mayoría de los países, incluyendo a México buscará asegurar que sus relaciones comerciales bilaterales con Estados Unidos y Canadá no resulten afectadas; seguramente intentarán vetar cualquier arreglo restrictivo en el GATT. En particular, la reacción que tenga la CEE al convenio entre Canadá y Estados Unidos será crucial, pues en gran medida sus políticas y arreglos discriminatorios son el blanco de sus tratos entre esos dos países. Habrá que esperar unos meses para saber si la reacción de la CEE es idéntica a la que tuvieron Estados Unidos y otros países al confrontar las preferencias europeas, por ejemplo, buscar su reducción mediante el decremento de las tasas arancelarias multilate-

⁸ Patterson, *op. cit.*

⁹ Michael Aho y Jonathan Aronson, *Trade Talks: America Better Listen*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1985.

rales. A la CEE la preocupará, sin duda, que al multicitado acuerdo le pudieran seguir acciones similares con las naciones asiáticas, en particular con Japón.

Este último país ha mostrado una gran preocupación por la tendencia en la política comercial norteamericana a abandonar el principio de no discriminación y seguramente se opondrá a un acuerdo discriminatorio por la misma razón que se ha opuesto a la defensa aplicada al 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 internacionalmente en norma. De hecho, Japón ha sido forzado ya a negociar diversos acuerdos multisectoriales por Estados Unidos, como es el caso reciente de los semiconductores, los cuales, a insistencia del país asiático, se aplicaron en forma multilateral. Japón, sin duda, insistirá en que los acuerdos comerciales deban negociarse dentro del GATT.

En lo que se refiere a las naciones en desarrollo, existe también un gran interés en que se dé un régimen internacional que ofrezca nuevas oportunidades de expansión del comercio mundial. Pese al alejamiento que muchos de ellos tuvieron del GATT, en años recientes estos países han reconocido el valor del principio de no discriminación y se han convertido en defensores del GATT, tal como se puede deducir por el entusiasta papel que los más importantes países entre ellos —Corea del Sur, Colombia, Singapur y México— han desempeñado al preparar la Ronda Uruguay.

En otras palabras, resulta sumamente irónico que un buen número de países en desarrollo empiecen a reconocer el valor del GATT en un momento en que Canadá y Estados Unidos están cuestionando la relevancia de este organismo. Incluso, que estén dispuestos a alejarse de él. Resultará, sin duda, sumamente desafortunado que uno de los efectos del ALC entre Canadá y Estados Unidos sirviera para fortalecer a aquellos que en los países en desarrollo favorecen las políticas de autarquía y de que siga manteniendo la sustitución de importaciones. En la medida en que el ALC entre aquellos países resultara a final de cuentas un acuerdo Norte-Norte, aquellos que dentro de nuestras naciones han apoyado la liberalización y la apertura, podrían volverse pesimistas de que los intereses de los países en desarrollo sean tratados adecuadamente en el GATT y no estén dispuestos, entonces, a asumir mayores responsabilidades dentro de esa institución. No habría que olvidar que éste fue precisamente el efecto provocado en años anteriores con los arreglos discriminatorios de la CEE, lo que propició las demandas de un nuevo orden económico internacional y de nuevas instituciones comerciales, como la UNCTAD.

Por otra parte, ya vimos que los países en desarrollo tienen razones válidas para asumir que ellos serán los principales afectados por cualquier desviación de comercio originado por el ALG 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 QUE SE REQUIEREN PARA APOYAR LAS NCM DEL GATT

Se deduce, entonces, de lo asentado en este documento, que los acuerdos bilaterales y otro tipo de acciones selectivas pueden resultar negativas para alcanzar la liberalización global. Sin embargo, no puede negarse que dichos convenios también pueden servir como mecanismo para lograr entendimientos más amplios en la medida que se tomen decisiones complementarias y acciones paralelas al respecto. Esto se aseguraría, en primer lugar, en la medida en que sus cláusulas estuvieran abiertas a negociaciones con terceros países mediante las NCM del GATT, con lo cual 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 acuerdo resulte consistente con el artículo XXIV del GATT. Éste impone que la liberalización debe hacerse respecto del mayor volumen del comercio entre las partes involucradas.

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

Existen, asimismo, asuntos para 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 el caso de los primeros hay una enorme necesidad de llegar a un acuerdo multilateral con respecto a los criterios para determinar cuándo un sub-

sidio constituye una práctica comercial que debe eliminarse y cuándo son acciones que sí pueden realizarse; 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 y parece, incluso, haber sido uno de los puntos centrales de la negociación con Estados Unidos. Cualquier avance que hubieran hecho estos países al respecto, podría servir para apoyar la negociación multilateral en el GATT; lo mismo sucede en el tema de los servicios. Cualquier logro hecho por Canadá o por Estados Unidos serviría para avanzar en el conocimiento del comercio de servicios y se evitarían grandes problemas en el GATT. No podemos saber, empero, los avances que se hayan hecho en estas materias hasta que no sea publicada una copia completa del ALC.

En resumen, no cabe duda que las implicaciones internacionales del ALC entre Canadá y Estados Unidos dependerán esencialmente de la interpretación que ambos países decidan proporcionarle a su acuerdo. Si a final de cuentas se le da una interpretación cerrada y exclusivista existe el enorme peligro de que se dañen irreparablemente las presentes negociaciones en el GATT, y se fomente el movimiento a los bloques comerciales regionales, con el consecuente deterioro en la capacidad de predicción y la transparencia que debe regir en el comercio internacional. Sin embargo, si el ALC entre Canadá y Estados Unidos se complementa a las negociaciones del GATT, su impacto podría llegar a ser positivo. Avances considerables se darían en ese caso en materias muy problemáticas, como son los subsidios y el comercio de servicios.