

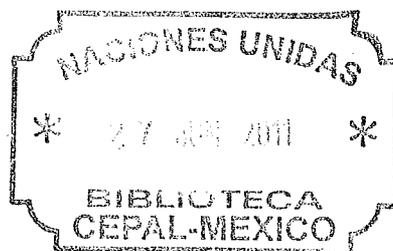
Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.316
3 de septiembre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MEXICO, ESTADOS UNIDOS
Y CANADA: ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES

INDICE

	<u>Página</u>
1. Aspectos generales.....	1
2. Los motivos de México.....	2
3. Los motivos de los Estados Unidos.....	3
4. Agenda de negociación.....	4
a) Desgravación arancelaria.....	4
b) Barreras no arancelarias.....	5
c) Reglas de origen.....	5
d) Resolución de disputas comerciales (medidas anti-dumping e impuestos compensatorios).....	6
e) Armonización de las condiciones de competencia.....	7
f) Servicios.....	8
g) Inversión extranjera directa.....	8
h) Protección a la propiedad intelectual.....	9
i) Petróleo.....	9
j) Comentario general sobre las posibles dificultades resultantes del TLC.....	10
5. Algunos efectos del TLC entre México-Estados Unidos-Canadá sobre el resto de los países latinoamericanos.....	10

1. Aspectos generales

La relación comercial entre México y los Estados Unidos mejoró significativamente hacia fines de los años ochenta, después de haber pasado por un período particularmente crítico, luego de que México declinó adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1980.

Así, en contraste con la primera mitad de ese decenio, época en la que México se enfrentaba a numerosos impuestos compensatorios de importación fijados por su principal socio comercial, las relaciones comerciales con los Estados Unidos dieron un giro positivo después de la firma, entre ambas partes, de un acuerdo sobre impuestos compensatorios y subsidios (1985), del ingreso de México al GATT en 1986 y de una profunda liberalización unilateral de México. En 1989 recuperó México el acceso pleno al Sistema General de Preferencias (SGP), que por represalias se le había limitado, y se le concedieron cuotas de exportación de acero y textiles considerablemente mayores. Pese a las condiciones favorables para las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos, México buscó un estrechamiento de lazos comerciales con ese país mediante un Tratado de Libre Comercio (TLC), por diversos motivos que serán analizados más adelante.

Las fuertes diferencias de tamaño y de desarrollo entre los tres países (México, Estados Unidos y Canadá) que aspiran a firmar el TLC condicionan profundamente los beneficios que cada uno pretende obtener de ese Tratado.

De esta manera, mientras México espera aumentar significativamente su mercado de exportación al abrirse más los Estados Unidos a las importaciones mexicanas, los Estados Unidos no pueden esperar efectos equivalentes de un TLC, por lo reducido del tamaño del mercado mexicano, e incluso del canadiense, en comparación con el propio. Los Estados Unidos esperarían complementar su ampliación de mercados de exportación de bienes con las otras ventajas. En este contexto adquiere importancia para los Estados Unidos la liberalización de la importación de servicios, el tratamiento nacional a los inversionistas extranjeros, la protección a la propiedad intelectual y el acceso a los recursos naturales.

Por otra parte, puede esperarse que México busque un reconocimiento como país en desarrollo y aspire a obtener concesiones similares a las que obtuvo Israel en su Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos. Es decir, una apertura más lenta por parte de México, la posibilidad de utilizar (nuevos)

aranceles temporales para la protección de la industria naciente y para superar crisis de balanza de pagos, si éstas se presentaran.

Así el TLC abarcará forzosamente concesiones de índole distinta entre las partes. En las páginas siguientes se analizarán los diversos motivos por los cuales los países del Tratado (con especial énfasis en México y los Estados Unidos) estarían interesados en firmar un acuerdo de este tipo, así como las distintas posiciones que probablemente se presentarán a lo largo de la agenda de negociaciones y algunos posibles efectos del TLC sobre los demás países latinoamericanos.

2. Los motivos de México

La protección nominal que encaran las exportaciones mexicanas en los Estados Unidos es aún considerable: 150 productos exportados por México a ese país enfrentaban un arancel de 20% en 1989; 190 productos tenían que pagar un arancel de entre 15% y 20%, y 244 productos, uno de entre 15% y 10% en ese mismo año. ^{1/} El valor de las exportaciones bajo esas categorías llegaba a 1,500 millones de dólares. Adicionalmente, las barreras no arancelarias siguen siendo un gran obstáculo a las exportaciones de México a los Estados Unidos, especialmente en el rubro de textiles, vestuario, hierro y acero, diversos productos agrícolas y otros.

El nuevo modelo económico que se adoptó en México a partir de la crisis económica de 1982 asigna un papel central a la actividad exportadora. El crecimiento sostenido de las exportaciones requiere de mercados seguros y de que no se impongan en los Estados Unidos medidas proteccionistas imprevistas que den lugar a una evolución errática de las exportaciones mexicanas a ese país.

La experiencia ha demostrado que cuando las exportaciones de un determinado producto de México (u otro país) a los Estados Unidos alcanzan un porcentaje elevado de sus importaciones totales, dicho país aplica normalmente medidas proteccionistas ad hoc. El TLC podría al menos atenuar, en principio, estas acciones. Además, un TLC, al darle preferencias a México frente a otros países que exportan a los Estados Unidos y el Canadá, evitaría que México fuese desplazado fácilmente de ese mercado una vez que hubiese ganado terreno en él.

^{1/} Véase, Herminio Blanco, Presentación ante el Senado, 11 de mayo de 1990.

La estrategia de apertura comercial unilateral seguida por México (1985-1988), que pretendía mejorar la competitividad de su aparato productivo, estaba en serio peligro de fracasar ante la firma de un acuerdo de libre comercio (ALC) entre los Estados Unidos y Canadá en 1988. Dicho acuerdo hubiera causado una fuerte desviación del comercio de Estados Unidos-México a Estados Unidos-Canadá, en especial en áreas protegidas de los Estados Unidos como el sector automotriz, en el que las mayores importaciones desde Canadá significan menores importaciones desde México. Así, a medida que se redujeran las barreras entre Canadá y los Estados Unidos, México sería discriminado en forma progresiva.

Tan importante como lo anterior hubiera sido la desviación de inversiones extranjeras potenciales en México hacia Canadá (automotriz y petroquímica, entre otros), para las que el mercado exportador estaba garantizado por el ALC Estados Unidos-Canadá. Ello hubiera dificultado el ingreso de flujos de capitales extranjeros a México, considerados indispensables para la reanudación del crecimiento en dicho país. México, entonces, no podía quedar al margen del acuerdo bilateral entre los otros dos países de Norteamérica.

Después de haber concluido el proceso de apertura unilateral, los funcionarios del gobierno mexicano deseaban convencer a los inversionistas nacionales y extranjeros de la seriedad y permanencia del nuevo modelo, de manera de conseguir una participación dinámica de ellos en la actividad productiva exportadora. En este sentido, el TLC fue considerado como un medio efectivo de convencimiento.

3. Los motivos de los Estados Unidos

El TLC con México forma parte de una estrategia más amplia de acercamiento de los Estados Unidos a los demás países del continente. El hecho de que la Comunidad Económica Europea (CEE) complete su proceso de integración en 1992 ha impulsado a los Estados Unidos a crear un bloque económico propio que le permita hacer frente al bloque europeo. En el período reciente, los Estados Unidos han realizado esfuerzos para fortalecer su ascendiente sobre las regiones norteamericana y latinoamericana. La iniciativa Bush para las Américas y los ALC que están suscribiendo son una manifestación de ello.

Una mayor prosperidad en México --a raíz de un TLC con los

Estados Unidos y Canadá-- podría, a más largo plazo, proporcionar una mayor demanda de las exportaciones norteamericanas.

Un TLC con México daría garantías a los inversionistas de los Estados Unidos de mantener reglas claras y receptivas para la inversión extranjera. Este aspecto es de especial importancia para los Estados Unidos pues permitiría a las empresas norteamericanas aprovechar las ventajas comparativas de México para mantener su competitividad en el mercado estadounidense y en otros mercados internacionales.

Dentro de esta misma meta, el TLC con México y Canadá posibilitaría que se reestructuraran las empresas transnacionales de origen estadounidense sin impedimento alguno en los tres países. Ello permitiría redefinir la especialización de las distintas plantas productivas en la zona sin ninguna traba. Así, se piensa que en la industria automotriz México se concentraría en la producción de vehículos ligeros y económicos e importaría los vehículos de lujo y de carga, mientras los otros países producirían estos últimos.

Los Estados Unidos tendrían al menos dos metas de carácter estratégico: el acceso al sector petrolero mexicano y la reducción de la corriente migratoria de trabajadores ilegales de México a los Estados Unidos. La primera de ellas tendría el propósito de garantizar el abastecimiento de petróleo por parte de México; la segunda, que se alcanzaría mediante un crecimiento sostenido de la economía mexicana que absorbería mano de obra en forma continua, tendría como propósito evitar el incremento sin control de una parte del mercado laboral que compite con los trabajadores estadounidenses en el propio suelo de éstos.

4. Agenda de negociación

a) Desgravación arancelaria

El propósito central de un ALC es precisamente eliminar los aranceles a los productos comerciados entre los países del acuerdo. Aun cuando los niveles arancelarios no son muy altos ni en los Estados Unidos ni en México (20% máximo en ambos países), su eliminación probablemente aumentaría en grado significativo el comercio entre los dos países. El tamaño de éstos, sin embargo, significaría un beneficio proporcionalmente mayor para México.

A raíz de la apertura unilateral de México en la segunda mitad de los años ochenta, los funcionarios mexicanos probablemente esperen un trato de

reciprocidad en las negociaciones del TLC con los Estados Unidos y Canadá. Desde esta perspectiva, los negociadores mexicanos esperarían que las concesiones en cuanto a la disminución o eliminación de aranceles y la velocidad a la que se haga fuesen considerables por el lado de los países desarrollados del TLC, en tanto México cuente con un lapso más holgado para abrirse completamente.

b) Barreras no arancelarias

Las barreras no arancelarias se han convertido en un obstáculo muy fuerte al comercio entre México y los Estados Unidos. A diferencia de los aranceles, que deben desaparecer del todo entre las partes integrantes de un TLC, algunas barreras no arancelarias persistirán. Este es el caso de los acuerdos de los Estados Unidos con Canadá e Israel, en especial en el sector agrícola.

Aun cuando puede preverse que habrá presión de todas las partes integrantes del TLC entre México-Estados Unidos-Canadá para que se reduzcan al máximo las barreras de este tipo, en lo que concierne a México, el Acuerdo Multifibras y otros acuerdos de restricción exportadora continuarán operando. Dentro de las negociaciones, México probablemente intentará lograr una ampliación de las cuotas de exportación de productos textiles, hierro y acero entre otros, para luego conseguir su eliminación.

Por parte de los Estados Unidos, la negociación de barreras no arancelarias se concentrará en solicitar la eliminación de aquellas que aún existen en las industrias automotriz, electrónica y farmacéutica, y en el sector agropecuario.

En virtud de que el tema de la eliminación de barreras no arancelarias es de central importancia en la Ronda Uruguay, si ésta concluye finalmente con éxito, ahorrará mucha de la negociación que tendría que hacerse trilateralmente en el TLC de México-Estados Unidos-Canadá.

c) Reglas de origen

Considerando que la exención de aranceles y eliminación de algunas barreras no arancelarias se conceden únicamente a los miembros del TLC, se vuelve crucial la definición de la nacionalidad de los productos.

En el caso de los acuerdos ya existentes (Estados Unidos-Israel y Estados Unidos-Canadá) se exige que los productos a los que se les otorga preferencias tengan al menos el 50% de su valor agregado incorporado en el país exportador miembro del ALC.

Debido a que muchos países pueden intentar aprovechar la mano de obra barata en México y la cercanía con los Estados Unidos (que significa bajos costos de transporte, etc.) para introducir con un procesamiento mínimo en México sus productos al país vecino, la regla de origen será un terreno de mucha discusión en las negociaciones del tratado trilateral. Además, debido a que la negociación se hace producto por producto, el acuerdo en este terreno puede ser uno de los más lentos de alcanzar.

d) Resolución de disputas comerciales (medidas anti-dumping e impuestos compensatorios)

Una gran esperanza puesta en los ALC es que las leyes nacionales de comercio internacional, que frecuentemente se aplican en forma arbitraria e injusta, puedan ser remplazadas por un conjunto de reglas claras diseñadas conjuntamente por los países que forman parte del acuerdo.

El mecanismo de resolución de disputas en el TLC de México-Estados Unidos-Canadá sería el mejoramiento del mecanismo del GATT para estos fines, pues a diferencia de éste, se haría más expedita la solución de los conflictos comerciales. Probablemente habría una calendarización forzosa de los trámites, y las resoluciones a las que se llegara se aplicarían de manera obligatoria.

Sin embargo, los procedimientos para diseñar los mecanismos de resolución de disputas entre dos o más países pueden resultar muy complejos. Los Estados Unidos y Canadá acordaron un plazo de cinco a siete años, a partir de la firma del ALC, para formular las reglas relacionadas con los subsidios, la aplicación de impuestos compensatorios y los casos de dumping. Aparentemente han surgido grandes dificultades en estas negociaciones, pese a que las leyes de ambos países son similares.

De hecho, desde el inicio del ALC entre los Estados Unidos y Canadá, las exportaciones de este último país han sido objeto de un mayor número de impuestos compensatorios que antes de firmar el acuerdo. La incorporación de México al ALC presentará múltiples dificultades adicionales, dado lo disímil de sus leyes en relación con las de otros países.

e) Armonización de las condiciones de competencia

Para evitar ser objeto de impuestos compensatorios y lograr competir en los mismos términos con los demás signatarios del TLC, deberán armonizarse una serie de instrumentos económicos entre los países miembros. Esto se refiere, entre otros aspectos, no sólo al arancelario, sino también al fiscal y al de subsidios. También caen dentro de esta discusión las diferencias salariales muy marcadas entre México y los otros dos países. Sin embargo, la homogeneización salarial no puede pensarse más que a largo plazo, por lo cual no será abordada aquí.

En cuanto a la armonización fiscal, los mucho mayores impuestos prevaletentes en México en relación con sus socios del TLC dificultan la competitividad de los empresarios mexicanos frente a los otros. Ello requerirá un período de transición para México durante el cual el Estado pueda seguir cobrando impuestos altos mientras cambian su cobertura y estructura para poder nivelarse con el sistema impositivo de los Estados Unidos y Canadá. Durante ese período México necesitaría poder compensar a sus productores para lograr competir en igualdad de términos con sus homólogos de los Estados Unidos y Canadá. Este tipo de problemas suscitará fuertes discusiones para definir el período de transición y la magnitud de las compensaciones a los productores mexicanos.

La armonización, por otra parte, requiere que algunos subsidios de amplia aplicación sean eliminados por aquellos países que los utilizan. Tanto Canadá como México se caracterizan por utilizar cuantiosos subsidios, aunque ambos han eliminado algunos de ellos. Los Estados Unidos los utiliza sobre todo en el sector agrícola.

Las discusiones en torno al ALC entre los Estados Unidos y Canadá son ilustrativas en cuanto al tipo de problemas. La parte estadounidense, en sus negociaciones con Canadá, considera los subsidios a los seguros médicos (y otras formas de seguridad social) y a la electricidad en Canadá como competencia desleal, pues sus costos subsidiados impiden a los productores de los Estados Unidos competir en igualdad de condiciones con las importaciones que gozan de dichos subsidios.

México también cuenta con numerosos subsidios del tipo señalado. En muchos casos, la eliminación de subsidios a insumos en México puede reducir

la competitividad de los productos mexicanos al punto de contrarrestar la mayor competitividad ganada mediante la eliminación de aranceles.

f) Servicios

Como se había mencionado, los Estados Unidos intentarían buscar beneficios en áreas distintas al comercio de bienes en un TLC con México. La liberalización del sector servicios es entonces una de las áreas de gran interés, dado que hasta ahora en México éste ha sido de incumbencia casi exclusiva del Estado. Por lo tanto, en este campo habría un gran potencial para el capital extranjero.

Puede esperarse que al igual que en el ALC Estados Unidos-Canadá, los Estados Unidos soliciten un "trato nacional" para sus proveedores de servicios, es decir, que los proveedores extranjeros tengan el mismo acceso al mercado mexicano que los nacionales.

En el ALC entre Canadá y los Estados Unidos se liberaron los servicios con algunas importantes excepciones: transporte, comunicaciones básicas y algunos servicios gubernamentales, especialmente en el campo de la salud y la educación.

En el caso de México, aun cuando se ha liberado recientemente una serie de servicios financieros y servicios básicos como teléfonos, que solían estar bajo la tutela exclusiva del Estado, probablemente se negocie una mucho mayor liberalización de servicios. Telégrafos y correos, electricidad y ferrocarriles aparentemente no se abrirían aún a la inversión extranjera.

g) Inversión extranjera directa

Esta es un área de sumo interés tanto para los Estados Unidos, que ve en sus inversiones en México una forma de conservar el liderazgo de su industria a nivel nacional y mundial, como para México que requiere de inversiones extranjeras para financiar en gran medida su estrategia exportadora. También se hace indispensable este flujo de inversiones para mantener el equilibrio macroeconómico, al permitir compensar posibles déficit comerciales o en cuenta corriente y sostener el tipo de cambio sin tener que acudir a mayores endeudamientos externos.

Ha habido, sin embargo, inversionistas extranjeros que han protestado de manera reiterada por las enormes restricciones a las cuales se ve sometido dicho capital en México. La posición de los Estados Unidos y Canadá en las

negociaciones con México será la de exigir "trato nacional" al igual que lo pactado entre esos dos países en su propio ALC.

Algunas de las reglas de la Ley de Inversiones Extranjeras mexicana han sido emmendadas recientemente con el fin de flexibilizarlas. Así, el capital extranjero puede poseer hasta 100% de una empresa en México en varios sectores (todavía no es una regla generalizada en toda la economía); se han eliminado los obstáculos para repatriar utilidades, y se han simplificado los trámites previos a la inversión extranjera. Sin embargo, en las negociaciones con México se le exigirá aún mayor apertura en este rubro.

h) Protección a la propiedad intelectual

Como complemento de mejores condiciones para el flujo de inversiones extranjeras, los inversionistas exigen protección a los derechos de patente y propiedad intelectual en general.

Esta es un área en la que las negociaciones serán forzosamente difíciles, pues los intereses de México y los Estados Unidos (y Canadá) son hasta cierto punto opuestos. México debe dar protección a la tecnología que viene a México vía inversión extranjera, pero a la vez, para crear sus propias ventajas competitivas, debe, tarde o temprano, intentar asimilar parte de la misma. Este último interés de México es visto como una seria amenaza para los productores extranjeros que necesitan de tecnología de punta para operar en México.

De todas formas, en 1990 hubo reformas a la Ley de Patentes en México que amplían la protección a las patentes en México a 20 años y se redujeron las restricciones al registro de patentes. Asimismo, se eliminaron algunos otros obstáculos a la transferencia de tecnología a México.

i) Petróleo

Aunque hay reticencia de funcionarios mexicanos sobre la incorporación de esta área en las negociaciones entre los Estados Unidos y Canadá, por ahora lo único que es constitucionalmente inalterable es la propiedad de ese recurso natural. Pero su manejo, exploración, comercialización, etc. podrían ser discutidos. El mayor interés de los Estados Unidos en el terreno petrolero posiblemente sea el obtener una cierta garantía de abastecimiento.

La cláusula de energía en el ALC entre los Estados Unidos y Canadá es una de las más radicales. No sólo contempla la eliminación de todas las

restricciones cuantitativas, aranceles y fijación de precios máximos y mínimos, sino que también a través de su cláusula de "no-discriminación" se evita cualquier preferencia por los consumidores canadienses sobre los norteamericanos. Aun si por escasez se redujera la exportación de petróleo, los consumidores estadounidenses tendrían derecho a mantener un acceso proporcional al petróleo canadiense.

j) Comentario general sobre las posibles dificultades resultantes del TLC

El TLC México-Estados Unidos-Canadá, si bien puede impulsar el comercio entre este grupo de países, incrementar los flujos de inversión extranjera en la región y constituir un estímulo para las economías, presenta varios riesgos o resultados inciertos de las negociaciones, que conviene señalar.

Se puede intentar establecer las reglas de armonización en un período demasiado corto, con costos fuertes para algunas de las partes. Para México, una reducción de los impuestos en forma rápida puede causar problemas fiscales, y la eliminación abrupta de los subsidios puede contrarrestar con creces las ventajas logradas por eliminación de aranceles en la región.

Asimismo, las leyes más estrictas a la protección de la propiedad intelectual y las más flexibles para la inversión extranjera pueden dificultar o encarecer en extremo el traspaso de tecnología a los productores propiamente mexicanos.

De esta manera, las ventajas competitivas podrían desarrollarlas los sectores productores de insumos intermedios que no requieran de tecnología muy sofisticada (como en el caso del cemento, en el que México ha tenido un gran éxito exportador recientemente), o bien de productos de más sofisticación tecnológica, pero sólo en conjunción con inversionistas extranjeros.

5. Algunos efectos del TLC entre México-Estados Unidos-Canadá sobre el resto de los países latinoamericanos

Las preferencias que los Estados Unidos le otorgue a México mediante el TLC pueden resultar costosas para otros países latinoamericanos, pues significarían una desviación del comercio. Un mayor acceso a ciertos mercados protegidos de los Estados Unidos proveerá un mayor mercado para México a costa del que otros países gozaban en los Estados Unidos. Es decir,

habría una tendencia a desviar comercio más que a crear comercio en muchos rubros.

Algunos países que ya gozan de preferencias comerciales de los Estados Unidos, tales como los del Caribe y los Andinos, al firmarse el TLC en cuestión, perderán parte de las ventajas antes obtenidas, al tener que competir con México en igualdad de condiciones.

Aun cuando la iniciativa de las Américas de Bush estimula a todos los países latinoamericanos a entablar acuerdos similares, los países que no cuentan aún con un acuerdo similar al que tendría México podrían llegar "demasiado tarde" a un TLC con los Estados Unidos. Los primeros que ingresen en condiciones privilegiadas al mercado estadounidense, si mejoran su competitividad, pueden dificultar sobremedida la incorporación de nuevos competidores, aunque estos últimos también gocen de ciertas preferencias.

La multiplicación de tratados de libre comercio entre países latinoamericanos por una parte (acuerdos comerciales entre países centroamericanos y entre éstos y México; el Mercosur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; acuerdo comercial entre Chile y México y entre este último y Colombia y Venezuela, etc) pueden ayudar a coordinar la producción y la estrategia exportadora de ellos para aprovechar el enorme mercado de los Estados Unidos (y, en menor medida, Canadá). Las reglas de origen que se acuerden en las negociaciones de los TLC con los Estados Unidos, sin embargo, podrían ser un obstáculo para el logro de este objetivo.