

# El TLC y el hemisferio occidental: implicaciones y perspectivas

Pekka Valtonen\*

## Resumen

El artículo contiene un análisis detallado de las implicaciones que ha acarreado para las economías latinoamericanas la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Refiere que el TLCAN pudiera estar sobreestimado, pues los intercambios entre EU y los demás países de la región son mucho menores que los que sostienen México y el vecino del norte.

Así, a pesar de que el clausulado del Tratado permite la adhesión de nuevos miembros, sostiene que no es seguro que el comercio y la prosperidad de América Latina aumente con su ingreso al TLCAN.

**E**l Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), firmado en agosto de 1992, fue el primer tratado de libre comercio concertado entre Estados Unidos y un país latinoamericano; de hecho, el primero con un país en vías de desarrollo (aunque desde entonces, México se elevó oficialmente al rango de los países industrializados con su ingreso a la OCDE en 1994). La participación de los países miembros del TLC en el PIB mundial fue del 20 por ciento en 1990, mientras que su porción dentro del PIB de toda América del 80; ello explica que el tratado tuviera implicaciones directas e indirectas en la región. Por otro lado, cuando empezaron las negociaciones existía un seguimiento simultáneo de ideología libre-cambista (impulsado por el presidente George Bush desde junio de 1990 con su iniciativa de la Empresa para las Américas) y era evidente que en ellas se formarían ciertas directivas no oficiales para todos los

## Abstract

This article analyzes in detail NAFTA's implications on Latin American economies after its enforcement between Mexico, Canada and the US. The essay comments that NAFTA could be overestimated by Latin American countries, because the exchange they have with the US is comparatively less than the exchange between Mexico and the US.

From this point of view even though there is a clause that opens the possibility of addition of new members, the author says that it is not sure that commerce and prosperity in Latin American could be increased as a consequence of their inclusion in NAFTA.

tratados posteriores de libre comercio entre Estados Unidos y los países latinoamericanos.

## Implicaciones directas e indirectas del TLC para América Latina

Sin duda la parte central del TLC —desde una perspectiva más global— es el mercado estadounidense que representa el 88 por ciento del mercado total de los tres socios del tratado. Por lo tanto, la importancia del TLC para el resto de América tiene que ver con sus efectos sobre las relaciones comerciales y de inversiones entre Estados Unidos y América Latina. Juzgar estas perspectivas es una tarea difícil; pero se pueden establecer algunas consideraciones. Antes que nada, debemos tener en cuenta que el TLC, dentro de un sistema, no es el único actor en su espacio económico: las tendencias en el comercio mundial, el desarrollo de los mercados internos en los sectores de no-exportables en cada uno de los tres

\* Profesor de la Universidad de Tampere, Finlandia/UNU-WIDER.

países y los cambios en los diversos sectores de la producción y en la base ideológica de la política comercial (que afectan el nivel de compromiso de los gobiernos hacia la ideología librecambista) son ejemplos de varios factores que pueden influir en el funcionamiento y el desarrollo del tratado y que no se pueden tomar suficientemente en cuenta en los cálculos. Por consiguiente, las suposiciones sobre el desarrollo del TLC siempre se presentan en un contexto hipotético de *cambio mínimo* en las condiciones generales.

Hay que empezar con el hecho de que el comercio con Estados Unidos no es tan importante para los demás países latinoamericanos o caribeños como lo es para México. Y al revés, para Estados Unidos el comercio con aquellos (en adelante, América Latina incluye el Caribe salvo indicaciones contrarias) no alcanza la importancia del comercio con México. De hecho, del comercio estadounidense con América Latina, la porción de México es más o menos la mitad. Para Estados Unidos el comercio con la región (incluyendo a México), aunque ha crecido en términos absolutos, ha perdido importancia en términos relativos en las últimas décadas: actualmente sólo el 12 o 14 por ciento del comercio estadounidense es con ésta —y como ya se ha mencionado en él, México cubre la mitad.<sup>1</sup>

Para América Latina, esta tendencia ha reducido su dependencia de Estados Unidos, con la excepción de México. Tres décadas atrás las consecuencias hemisféricas del TLC habrían sido mucho más significativas; pero, de todas maneras, Estados Unidos sigue teniendo importancia comercial como promedio, 40 por ciento de la exportación de los países latinoamericanos tiene como destino a Estados Unidos. Sin embargo, hay variaciones entre los países: de las siete economías latinoamericanas más grandes, México y Venezuela destinan más de la mitad de sus exportaciones a Estados Unidos (72 y 51 por ciento respectivamente, en el periodo 1989-91) y ambos tienen al petróleo como producto principal. Colombia también dirige la mayoría de sus exportaciones a Estados Unidos, con 43 el por ciento del total, mientras que Perú sólo destina el 23 por ciento. Las exportaciones brasileñas guardan la misma proporción (23 por ciento)

<sup>1</sup> Véase Paul Boeker, "Gains for the United States from Hemispheric Free Trade" en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1993, p. 116 y a Joseph Grunwald, "Hemispheric Economic Integration? Some reflections" en *ibidem*, p. 138.

y las exportaciones argentinas y chilenas representan el 12 y 18 por ciento respectivamente.<sup>2</sup> En estos tres últimos países del Cono Sur es probable que después del periodo en cuestión, el crecimiento del comercio regional —debido a la creación del MERCOSUR— haya contribuido a la disminución adicional de sus exportaciones hacia Estados Unidos, en términos relativos. Debido a ello no es sorprendente que el ministro chileno de asuntos exteriores, José Miguel Insulza, haya dicho en público que su país concedía más importancia a ser un miembro del MERCOSUR, que al hecho de pertenecer al TLC.<sup>3</sup>

Por eso las implicaciones del TLC no deben ser sobrestimadas, aunque al mismo tiempo hay que recordar que éstas varían de un país a otro. Una de las implicaciones más destacadas es la desviación del comercio: algunos países latinoamericanos pueden afrontar pérdidas en sus exportaciones hacia Estados Unidos debido a la competencia mexicana más fuerte en ciertos productos. Actualmente las tarifas estadounidenses para los productos latinoamericanos no son muy altas en promedio; y para los países que pertenecen a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Initiative-CBI*) son prácticamente inexistentes en la mayoría de productos.<sup>4</sup> Por lo tanto, el TLC no construye altas murallas de tarifas alrededor de América del Norte sino que es un cambio más delicado, difuso e invisible el que crea la desviación: el comercio abierto, creciente y técnicamente facilitado entre México y Estados Unidos tiende a desviar la atención de los importadores estadounidenses hacia los productos mexicanos, aunque éstos no necesariamente hayan ganado nuevas ventajas de costo debido al TLC.

Así a pesar de que los países de la CBI ya disfrutaban de la entrada, prácticamente libre, a los mercados estadounidenses, parece que pueden perderlo, de-

<sup>2</sup> Véase Joseph Grunwald, *op. cit.*, pp. 136-137.

<sup>3</sup> Véase *Nafta & InterAmerican Trade Monitor*, 2:19, junio 23 de 1995.

<sup>4</sup> El programa de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, impulsado por la administración de Ronald Reagan en 1982, incluía entradas sin tarifas a los mercados de Estados Unidos para los países del Caribe y de Centroamérica (salvo Cuba y Nicaragua). El programa no era recíproco, es decir, los mercados de los países recipientes no se abrieron a las compañías estadounidenses. El objeto del programa era político: por medio de contribuir al crecimiento económico en estos países y de atar sus economías más estrechamente con Estados Unidos, las tendencias revolucionarias e izquierdistas podían ser disminuidas.

bido a la desviación del comercio.<sup>5</sup> Estos pequeños países frecuentemente compiten con México en los mercados estadounidenses en sectores como: azúcar, ron, frutas y verduras, café, carne, industria intensiva en mano de obra (de tipo maquiladora), etcétera. Con el TLC, las ventajas para México son comparativamente más grandes en estos sectores (salvo la industria maquiladora), debido a que las tarifas antes del tratado eran las más altas en productos agrícolas y alimenticios. De esta manera México alcanzó la misma línea que los países de la CBI, y por ser un productor grande, tiene las ventajas de la economía de escala. Además, es claro que por lo menos en los mercados de la costa occidental de Estados Unidos, los productos mexicanos también tienen ventajas de transportación.

En general, las economías caribeñas son tan pequeñas, que una ligera desviación en beneficio de México en los mercados estadounidenses puede resultar en pérdidas graves y reestructuraciones de la producción, a menos que se encuentren nuevos mercados en otras partes. En las reuniones del CARICOM se han discutido varias veces estas amenazas. Es sintomático que Puerto Rico —un Estado asociado con Estados Unidos, que aprovecha no sólo la entrada sin tarifas a los mercados estadounidenses sino además, muchas exenciones de impuestos federales— demandó en 1991, durante las negociaciones para el TLC, que el atún y el ron fueran excluidos del libre comercio, sin resultados.<sup>6</sup>

El hecho de que los mercados nacionales de los otros países caribeños de la CBI no estén abiertos para empresas estadounidenses puede contribuir a una desviación del comercio hacia México. En éste una buena parte de la producción comercial en sectores agro-alimenticios ya es controlada por las compañías trasnacionales (como el tabaco, refrescos, jugos, productos lácteos, forrajes, carne, alimentos enlatados, etc.) y es muy probable que la integración vertical y horizontal de producción, procesamiento y *marketing* impulsada por las trasnacionales continúe debido al TLC. Eso significa que el comercio entre México y Estados Unidos será realizado cada vez más entre

compañías afiliadas de la misma empresa operando en ambos lados de la frontera, y naturalmente, es más fácil si los flujos de capital y de mercancías son recíprocamente libres. Por eso, algunas trasnacionales estadounidenses podrían trasladar sus actividades de el Caribe a México.

Según un estudio del Banco Mundial, realizado a principios de los años noventa, las ganancias de México, debido a la desviación del comercio por el TLC, serían de 15.8 millones de dólares en productos agro-alimenticios y 13.4 millones en productos manufacturados (¡qué exactitud!), y el país con las pérdidas más grandes sería Brasil.<sup>7</sup> Si esa proyección resultara ser cierto, las consecuencias de la desviación no serían alarmantes para América Latina. De hecho, serían casi invisibles en la mayoría de los países. Por otro lado, los mexicanos ganarían muy poco a expensas de sus vecinos latinoamericanos. No obstante, en el mismo estudio lo interesante es que los países del sudeste asiático sufrirían una pérdida de 400 millones de dólares debido a la desviación del comercio hacia México. Esa es, obviamente, una cifra mucho más significativa. Sin embargo, en el tiempo del estudio la idea de la zona de libre comercio de Asia-Pacífico todavía no había surgido; por lo que, si el comercio entre los países del TLC y los del sudeste asiático se volviera libre en el año 2010, como se acordó en noviembre 1995, la pérdida para los últimos sería temporal a lo más.<sup>8</sup> Para elaborar más la situación, si la APEC se realiza como se ha planteado, con no más miembros americanos que los países del TLC y Chile (los únicos signatarios americanos), las pérdidas para los demás países americanos, debido a la desviación, aumentarían. Pero en este momento, todo eso no es más que pura especulación.

Además de la desviación del comercio, una implicación paralela del TLC es la desviación de inversiones. De hecho, parece que las desviaciones debido al tratado serán considerablemente más grandes en inversiones que en comercio. La mayoría de los analistas están de acuerdo en que las ganancias para México debido a la desviación de comercio, o a la creación de nuevo comercio resultarán no muy gran-

<sup>5</sup> Véase Gert Rosenthal, "Notas sobre el Tratado de Libre Comercio" en *Comercio Exterior*, núm. 44, junio de 1994, pp. 486-488.

<sup>6</sup> Pekka Valtonen, "Nafta from the mexican point of view: implications for Latin America and the Caribbean" en J. Carlsson y A. Widfeldt (eds.), *The Caribbean: A case of Micro Regionalism*, ed. PADRIGU, 1992, pp. 43-58.

<sup>7</sup> Citado en Gustavo Vega Cánovas, "¿Es el TLC un modelo para el resto del hemisferio occidental?" en *Comercio Exterior*, op. cit., pp. 489-491.

<sup>8</sup> Jaime Ros, "Beneficios comerciales y movilidad de capital: estudios recientes sobre las consecuencias del TLC" en *Comercio Exterior*, op. cit., pp. 498-501.

des; pero en el caso de inversiones las proyecciones son más altas. Por ejemplo, Jaime Ros, del Instituto Kellogg, basando su argumento en varios estudios, estima que la gama de ganancias en comercio puro para México será entre un poco menos de 0.5 por ciento y el máximo de 2.6 por ciento del PIB mexicano; cuando se combinan estas cifras con una pérdida en el empleo, el nivel neto de ganancias resulta en una balanza negativa; no obstante cuando se combinan con nuevos flujos de inversiones, la gama de ganancias es entre 4.6 y 8.1 por ciento del PIB.<sup>9</sup>

Es probable que una parte de estas nuevas inversiones a México sean inversiones que sin el TLC se hubieran dirigido a otras partes de América Latina; Sin embargo es imposible establecer la cantidad de estas inversiones. El desarrollo depende no sólo de las potencialidades de México sino también de los rendimientos económicos de los países latinoamericanos. Los programas de ajuste estructural que se han empleado en la región desde los años ochenta, han incluido medidas para abrir los mercados financieros y de capitales, pero estas reformas unilaterales, realizadas más o menos bajo la presión del FMI, no tienen el mismo valor lucrativo para los inversionistas que las de México, basadas en un tratado multilateral de libre comercio.

Este último punto es crucial; en México también los mercados de capitales habían sido abiertos considerablemente en los años anteriores a la entrada en vigor del TLC —con excepción del sector bancario— y por ello los cambios por el tratado no fueron tan drásticos. Pero en el campo de las inversiones los factores psicológicos y “climáticos” son a menudo decisivos en las determinaciones estratégicas, y en este sentido un tratado de libre comercio es una señal luminosa: se ha confirmado que el TLC tiene un “efecto de candado” definitivo (*lock-in effect*), significando que ofrece a los inversionistas un fuerte sentimiento de seguridad sobre la continuidad de la política económica.<sup>10</sup>

La otra cuestión (que no se puede discutir detalladamente aquí) es el tipo de inversiones: ¿cuántas son

las inversiones que se dirigen a la expansión de la base industrial y cuántas las que sólo visitan el mercado bursátil de México sin efectos acumulativos y duraderos en la economía nacional? Este último tipo de inversiones aún puede ser dañino: el aumento abrupto de los valores mexicanos en México y Nueva York debido al TLC, contribuyó a la sobrevaluación del peso mexicano y consecuentemente a la crisis económica en diciembre de 1994.

El “efecto de candado” de la economía mexicana presenta reflexiones para el resto de América Latina. Hasta cierto punto el TLC servirá como una medida con la que los demás países de la región evaluarán sus políticas económicas; tanto más, cuanto más dependiente de Estados Unidos sea la economía en cuestión. Así, una implicación indirecta del TLC es que actúa como un “marco condicional” para toda la región, no sólo para México. Y eso, a su vez, producirá más dependencia política de Estados Unidos, por lo menos en los pequeños países de América central y del Caribe, quienes estarán obligados a ser los mejores alumnos en la clase para seguir con los mercados y para no perder ninguna preferencia que ese país pueda tener hacia ellos. En este sentido, el TLC es también un fuerte instrumento político, no sólo económico. En cierto sentido, el libre comercio como lo promueve Estados Unidos es la Alianza para el Progreso de los años noventa, y el TLC es la punta de lanza del programa.

### Proyecciones para la expansión del TLC

El texto básico del TLC, incluye una cláusula de acceso que deja la puerta abierta para nuevos miembros. Significativamente esta cláusula no requiere que el candidato sea un país americano; en teoría por lo menos, el TLC podría consistir en cualquier grupo de países, que hubiera sido aprobado en el proceso de negociaciones, sólo que el carácter del proceso todavía no se ha especificado. Por cierto, los países latinoamericanos forman una dirección lógica para la expansión del TLC y, aunque los motivos ideológicos del periodo republicano de Reagan y Bush en promover el libre comercio hayan sido considerablemente reducidos en el periodo de Clinton, y aunque no es probable que vayan a alcanzar los niveles anteriores, sí hay, a largo plazo, una posibilidad bastante realista para la expansión del TLC.

<sup>9</sup> Según el tratado firmado en Tokyo por 18 países de la Cuenca del Pacífico, el comercio entre los países industrializados de la región (como Estados Unidos y Japón) se volverá libre para 2010 y entre todos los países signatarios para 2020.

<sup>10</sup> Véase Ricardo Grinspun y Robert Krekewich, “Consolidating neoliberal reform: ‘Free trade’ as a conditioning framework” en *Studies in Political Economy*, núm. 43, 1994, p. 39 y a Jaime Ros, *op. cit.*, p. 500.

Esta "urgencia" de Estados Unidos para la expansión del tratado es ilustrada por varios hechos. Aquí basta con unos ejemplos: primero, Chile está actualmente en el proceso de negociaciones para un tratado de libre comercio con Estados Unidos y ya tiene un acuerdo con México, indicando lógicamente su inclusión formal en el TLC más tarde.<sup>11</sup> Segundo, el papel de Estados Unidos en promover el libre comercio en la Cuenca del Pacífico, muestra que todavía existe una tendencia librecambista bastante fuerte en la administración estadounidense. Tercero, en la Cumbre de Cartagena en marzo de 1996, Estados Unidos animó a los latinoamericanos a tomar nuevos pasos hacia una zona hemisférica de libre comercio.

Sin embargo, existe una directiva o restricción fundamental para cualquier modo de expansión del TLC: el tratado básico cubre solamente el libre movimiento de mercancías y capital, y a propósito excluye el movimiento de humanos a través de las fronteras (salvo hombres de negocios); de hecho ni siquiera menciona la cuestión de la emigración, porque Estados Unidos insistió en que el tema pertenecía a la esfera de sus legislaciones de inmigración y de crimen, y no a la de economía y comercio. Así fue técnicamente, por supuesto, pero la exclusión del libre movimiento de mano de obra era una señal clara, no sólo para México sino para toda la región: Estados Unidos no iba hacer del comercio en general, y del TLC en especial, una vía hacia la integración política más íntima, hacia una *comunidad* del tipo de Unión Europea, no importa qué elocuencia tenga la retórica estadounidense.

Si se amplía el TLC, lo más probable es que los nuevos miembros sean admitidos más o menos con las mismas condiciones que negociaron México, Canadá y Estados Unidos entre ellos mismos, con algunas modificaciones ineludibles debido a las diferencias estructurales de los candidatos. Para cada uno la entrada al TLC dependerá de varios factores: de la cantidad relativa de comercio que tenga el país candidato con los países del TLC, especialmente con Estados Unidos; de hasta qué punto su economía haya sido liberalizada antes de su entrada; de cuáles sean los principales sectores de su economía y los produc-

tos de exportación (los efectos netos son más grandes en sectores con más altos niveles de tarifas y subsidios); de la proporción relativa de exportaciones en su PIB; de la competencia de la producción para los mercados nacionales; etcétera. Estos son sólo ejemplos de los factores variables que funcionarían en tal situación, aunque además hay factores coyunturales de la economía mundial que afectarían a todos los candidatos de manera diferente. Por lo tanto, la transformación del TLC en un "TLCHO" (Tratado de Libre Comercio del Hemisferio Occidental) o algo semejante, no admite pronósticos fáciles.

Además, hay que recordar que el libre comercio por sí sólo no va a resolver los problemas básicos de las economías latinoamericanas, como el bajo nivel educativo, la débil demanda doméstica, o el bajo nivel de investigación y desarrollo en la producción (que reduce las posibilidades de introducir productos más avanzados y procesados y últimamente el valor de superávit). De hecho, existe aquí el peligro de una "trampa doble": los problemas básicos pueden obstaculizar las potencialidades positivas del libre comercio, y éstos a su vez pueden obstaculizar seriamente la solución a los problemas (porque el libre comercio deja más poder a los mercados y favorece a las compañías transnacionales y a los rendimientos inmediatos a costa de salarios, seguridad social y del desarrollo infraestructural a largo plazo).

De todos modos, suponiendo que todos los países latinoamericanos tomaran parte en el TLC en un futuro no muy lejano y que las condiciones externas no fueran radicalmente diferentes a las actuales, las exportaciones de América Latina a Estados Unidos se incrementarían lo máximo 8 por ciento, según un estudio del Banco Mundial.<sup>12</sup> Con este porcentaje calculado como máximo, la cifra real podría ser cualquiera menor de eso. La razón obvia para la estimación tan moderada es el hecho de que las barreras de tarifas que existen no son muy altas o extensivas: 80 por ciento de las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos ya son libre de tarifas o sujetas a tarifas menores al 5 por ciento. Si la expansión de las exportaciones a Estados Unidos fuera más o menos parecida a la cifra de crecimiento general de las exportaciones latinoamericanas, el destino de las exportaciones no cambiaría mucho.

<sup>11</sup> En el tiempo de escribir eso todavía era indeterminado si el Congreso estadounidense otorgaría el llamado tratamiento de "fast-track" para las negociaciones con Chile. Si no, la entrada de Chile en el TLC será mucho más difícil o tal vez será congelado o abandonado por los chilenos.

<sup>12</sup> Peter Hakim, "Western hemisphere free trade: why should Latin America be interested?" en *Annals... op. cit.*, pp. 126-127.

También sería muy probable que las importaciones de Estados Unidos a América Latina se incrementarían aún más que las exportaciones latinoamericanas, dando origen a un déficit comercial. Muchos países latinoamericanos todavía tienen, a pesar de la liberalización económica, tarifas considerables sobre importaciones, especialmente sobre productos duraderos, y eso implica que existen industrias en los sectores nacionales que no son bastante competitivas bajo las condiciones de libre comercio. Por lo tanto, desde una perspectiva regional los efectos netos de un sistema hemisférico de libre comercio podrían resultar en una balanza negativa o positiva mínima.

No obstante, los beneficios potenciales de la entrada al TLC serían diferentes para los países. Teóricamente los mayores ganadores serían países con exportaciones considerables a Estados Unidos. En esta categoría los primeros 5 (excepto México) son Venezuela (55 por ciento de sus exportaciones a Estados Unidos), Colombia (46 por ciento), Costa Rica (46 por ciento), Jamaica (39 por ciento) y Guatemala (38 por ciento).<sup>13</sup> Sin embargo, para cuatro de estos países los beneficios potenciales ya han sido "remitidos": Costa Rica, Jamaica y Guatemala son países de la CBI y casi no pagan nada; Venezuela actualmente paga tarifas modestas sólo sobre el 5 por ciento de sus exportaciones a Estados Unidos y en todo caso su producto principal el petróleo, con toda probabilidad sería excluido de todo libre comercio. Otros países en la misma situación son Bolivia, Chile y Ecuador, por lo que su comercio con Estados Unidos tampoco tendría grandes modificaciones.

Relativamente, el país que paga las tarifas más altas es Uruguay: el 40 por ciento de sus exportaciones a Estados Unidos está sujeta a tarifas de por lo menos 5 por ciento; no obstante sólo dirige el 10 por ciento de sus exportaciones a Estados Unidos; Argentina, Brasil y Paraguay también pagan más ya que es la norma en la región, (una cuarta parte de sus exportaciones a Estados Unidos también está sujeta a tarifas de por lo menos el 5 por ciento). Tal pareciera que estos cuatro países —que conforman el MERCOSUR lo cual no es una coincidencia— fueran los más beneficiados por la entrada libre a los mercados estadounidenses: según una estimación, sus exportaciones a Estados Unidos podrían aumentar de 8 a 14

por ciento.<sup>14</sup> Sin embargo, son los países latinoamericanos (salvo Cuba) que menos dirigen sus exportaciones a ese país (que van desde el 10 por ciento de Uruguay hasta el 23 por ciento de Brasil, cifras de 1990). El comercio entre los socios de MERCOSUR ha crecido rápidamente en los últimos años y es comprensible que el TLC no sea su prioridad número uno. De hecho, es posible que el ingresar al tratado obstaculice gravemente el desarrollo del comercio interno del MERCOSUR, más aún, si los cuatro países negocian tratados bilaterales con el TLC. Para un sistema regional tan eficaz como aquél, lo natural sería entrar al TLC como un bloque; si no, no entrar de ninguna manera.

Tal como lo demuestra el caso de México, parece que la importancia de entrar al TLC para América Latina no está en el campo del comercio puro, sino en el efecto señal que tiene la entrada para el área de las inversiones. El "efecto de candado" sobre la política económica, disminuye la imagen de muchos países latinoamericanos como de "alto riesgo" a causa de su inestabilidad política y económica. En este sentido el impacto del "efecto" sería más fuerte que en México, pues éste último ha sido considerado bastante estable por décadas.

Sin embargo, en muchos países latinoamericanos hay graves peligros de inestabilidad política. Si la integración al TLC se realiza arbitrariamente desde arriba sin consentimiento legítimo del pueblo, facilitaría los flujos de inversiones a corto plazo pero podría resultar contraproducente a largo plazo, pues la creciente orientación hacia Estados Unidos y los ajustes inevitables podrían dar origen nuevamente a movimientos nacionalistas y/o izquierdistas, sin o con armas. Eso haría temblar a los sistemas políticos a pesar del "candado" y desalentaría las inversiones. Si sucedió en Chiapas (donde incluso la rebelión se lanzó el día en que entraba en vigor el TLC), puede suceder en otras partes.

Las formas que la expansión del TLC asuma afectarán la naturaleza de la integración. Básicamente, hay dos rutas principales: la bilateral y la multilateral; es decir, los países latinoamericanos pueden negociar con los socios del TLC (y especialmente con Estados Unidos) individualmente o como bloque o bloques. La ruta bilateral parece la más factible, ya que no requiere arreglos institucionales tan pesados ni ne-

<sup>13</sup> Véase Peter Hakim, "Western Hemisphere Free Trade: Why should Latin American be interested?" en *Anal...* op. cit.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 127-128.

gociaciones tan complicadas como la ruta multilateral. En ésta última cualquier cuestión en la orden del día podría ofender los intereses de algún país y resultar en una fila interminable de reservas, concesiones y condiciones. Desde el punto de vista de Estados Unidos, tiene el bilateralismo la ventaja de poder usar los tratados bilaterales como "tratados marco" es decir, como bases sobre las cuales sea más fácil construir los procesos de negociación —de hecho, estos tratados ya existen entre Estados Unidos y casi todos los países de la región. Las negociaciones actuales con Chile sugieren que la ruta bilateral es la más probable.

Sin embargo, hay peligros graves en la ruta bilateral: primero, es posible que nunca se alcance un sistema de libre comercio a través de un montón de tratados bilaterales; derechos, obligaciones y beneficios podrían ser divididos entre los países en forma desigual, tal vez dependiendo del peso relativo de sus economías en la mesa de negociaciones. Segundo, el sistema de tratados por separado, no necesariamente puede resultar ser generalizado: es decir que cada país tenga acceso libre a los mercados de los otros. Al sistema bilateral y no generalizado se le ha llamado el modelo de "eje-y-rayos" (*hub-and-spoke*), en el cual Estados Unidos está como eje y los demás países como rayos; pero sin ningún círculo multilateral alrededor del sistema, que conecte los rayos entre ellos.<sup>15</sup> Tal sistema sólo fortalece la dependencia y asimetría económica y política en el hemisferio occidental, porque deja mayor libertad de actividad económica a Estados Unidos en la región.

En un sistema multilateral Estados Unidos aún sería el eje, sin duda alguna, pero el tratado multilateral crearía un círculo común de procedimientos alrededor de todos, para resolver los conflictos y disminuir la desigualdad entre los socios. Ciertamente, el multilateralismo no significaría tratados exactamente iguales para todos —eso sería imposible— ni tampoco igualdad económica; pero pondría a todos los países en pie de igualdad jurídica y reduciría un poco la influencia de Estados Unidos y, más aún, daría un mayor impulso al comercio intra-latinoamericano.

Esto significa que en un sistema multilateral y generalizado los países latinoamericanos se beneficiarían más del aumento del comercio dentro de América Latina, que del comercio con Estados Unidos.

El problema con el multilateralismo es, como he mencionado, la complejidad de las negociaciones; por ello, es más probable que la expansión potencial de TLC ocurra a través de una combinación de bilateralismo y multilateralismo: organizaciones como el MERCOSUR o el CARICOM negociarían como bloques, mientras que los demás países negociarían tratados bilaterales. El temor de ser dejados fuera probablemente generaría una ola de negociaciones, aún cuando los beneficios en cada país no hubieran sido calculados.

Pero, independientemente del grado de expansión del TLC, el requerimiento básico es que el Congreso estadounidense otorgue el tratamiento "*fast-track*" para el proceso. De lo contrario, no podemos esperar que se realicen muchos tratados de libre comercio. De hecho, la última palabra sobre la expansión del TLC la tiene el Congreso; que la palabra sea "sí" no es seguro, ya que cuando el presidente Clinton pidió permiso para negociar tratados comerciales (con países no especificados) bajo el tratamiento "*fast-track*" en 1994, el Congreso lo rechazó.

Otra elemento que podría afectar el desarrollo del TLC es la tendencia proteccionista de Estados Unidos: si fortalece esta tendencia, habría más presión para hacer cumplir las leyes nacionales de comercio en Estados Unidos (*trade remedy laws*). De éstas, las más importantes son la "Sección 301" en el Acta de Comercio (*Trade Act*) del año 1974; y el Acta de Comercio y de Competencia (*U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act*) del año 1988, a veces llamada la "Super 301", que se pueden usar como instrumentos proteccionistas para contestar a las compañías foráneas en los mercados estadounidenses, y como lo muestra la experiencia canadiense, después del tratado de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos en 1988, la interpretación de las leyes es superada por los tratados internacionales.<sup>16</sup> Si tales tendencias crecen, afectarían los intereses de Estados Unidos para promover la expansión del TLC y también los

<sup>15</sup> Véase Ronald Wonnacott, *The economics of overlapping free trade areas and the Mexican Challenge*, Washington, D.C., Howe Institute and the National Planning Association, 1991; y a Isaac Cohen, *Beyond NAFTA: implementing the accession clause*, paper presented at the 48th International Congress of Americanists, Stockholm, del 4 al 9 de julio de 1994, Mimeo.

<sup>16</sup> Por ejemplo Daniel Drache, "Assessing the benefits of free trade" en Ricardo Grinspua y Maxwell Cameron (eds.), *The political economy of North American Free Trade*, Nueva York, St. Martin's Press, 1993, pp. 73-87 y Scott Sinclair, "NAFTA and US Trade policy implications for Canada and Mexico" en *Ibidem*, pp. 219-233.

intereses de los países latinoamericanos para entrar a éste. Por ejemplo, recientemente el senador Bob Dole en su campaña electoral pidió más medidas proteccionistas bajo la "Sección 301" y otras leyes nacionales de "anti-dumping".<sup>17</sup>

Por supuesto también Canadá y México tendrían una palabra sobre la expansión del TLC. Actualmente, es evidente que los gobiernos de ambos países no comparten el entusiasmo de sus predecesores por la promoción del libre comercio. Por lo que respecta a América Latina el caso de éste es interesante, porque es un país latinoamericano y el único socio del TLC con tratados de libre comercio con otros países

de la región. Se ha sugerido que el interés de Carlos Salinas por negociar tratados de libre comercio con los países al sur de México radicaba en su intento de equilibrar la orientación creciente hacia el norte a fin de vender mejor la idea del TLC al pueblo mexicano; y que ahora, con el TLC en vigor, la importancia de la expansión de la zona de libre comercio más al sur es mínima por lo que México probablemente no propondrá nuevos tratados en los años que vienen.<sup>18</sup> En conclusión, la cláusula de acceso al TLC podría quedar sin utilizarse o ser poco usada, si Chile logra concertar el proceso hasta el fin, por ahora. Sin embargo, para América Latina eso no parece ser un destino fatal.

<sup>17</sup> Véase *NAFTA & Inter-American Trade Monitor*, 3:5, marzo 8 de 1996.

<sup>18</sup> Alfredo Guerra-Gorges, "México: integración hacia el sur" en *Comercio Exterior*, núm. 46, febrero de 1996, pp. 158-162.