

Frihandelsaftalen NAFTA – indhold, form og konsekvenser

Cand.oecon. Steen T. Andersen, økonom på Rigshospitalet

1. Indledning

Pr. 1. januar 1994 trådte den nordamerikanske frihandelsaftale NAFTA (North American Free Trade Agreement) i kraft. Aftalen blev indgået i 1992 mellem USA, Canada og Mexico. Artiklen belyser aftalens indhold, formen af aftalen og dens sandsynlige konsekvenser. Aftalen karakteriseres og relateres til EF, og den fremtidige integration i NAFTA-området overvejes. Konsekvenserne af forskellige former for frihandelsaftaler analyseres. Artiklen er skrevet i september 1994, og vurderinger, analyser o.lign. bygger på tilgængelig litteratur på daværende tidspunkt.

2. Vejen til NAFTA

NAFTA-forhandlingerne repræsenterer et vigtigt skridt i den integrationsproces, der har været undervejs i Nordamerika i årtier. Grundstenen blev lagt i 1965 med Canada-US Auto Pact, som primært søgte at skabe bilateral frihandel med motorkøretøjer. Siden 1965 har en række bilaterale handelsaftaler sænket handelsbarriererne i regionen. Den vigtigste har været CUFTA (Canada-USA Free Trade Agreement) fra 1988, som målt på handelsstrøm er verdens største bilaterale FTA og som på mange måder banede vejen for NAFTA.

Efter en række aftaler inden for den bilaterale handel indledte USA og Mexico i juni 1990 forhandlinger om en bilateral FTA. Samtidig lancerede Præsident Bush the Enterprise for

the Americas Initiative (EAI), som forpligter USA til at forhandle FTA's med andre lande eller landegrupper (Mercosur, Andean Pact mv.). Betingelserne for, at USA vil indlede forhandlinger med et land, er, at landet skal have en stabil makroøkonomi, en markedsorienteret politik og et handelsregime, der løbende liberaliseres. Ud over potentielle handelsøkonomiske gevinster er USA's motiv bag EAI at støtte udviklingen mod markedsbaserede demokratier i den vestlige hemisfære samt at fastlåse eksisterende reformtiltag.

Det betød, at Canada kunne blive en af adskillige »spokes«¹ eller forsøge at skabe en trilateral FTA med USA og Mexico. Efter intens debat i Canada besluttede man sig for at ville forhandle en trilateral aftale. Forhandlingerne begyndte i juni 1991.

M.h.t. de 3 landes egeninteresse i en aftale er USA's overordnede interesse at fremme økonomisk vækst og politisk stabilitet i Mexico, støtte landets udvikling mod demokrati og endelig at fastlåse eksisterende reformer i Mexico. Derudover signalerede USA handelspolitisk handlekraft i en periode, hvor Uruguay-forhandlingerne lå underdrejede. De politiske motiver er altså dominerende for USA. Hvad angår det økonomiske forventer USA via aftalen at øge den globale konkurrencedygtighed via en mere effektiv faktorudnyttelse på kontinentet. Derudover forventes

øget handel med Mexico, som er USA's 3. største handelspartner, herunder spillovereffekter fra øget indkomst i Mexico.

Mexico havde den største økonomiske interesse i at få NAFTA gennemført. Aftalen ville give bedre og mere sikker adgang til det amerikanske marked, der udgør 3/4 af Mexicos eksport. De store produktivits- og indkomstforskelle mellem de 2 lande forventedes også at blive en ekstra fordel. Aftalen vil også bidrage til at tiltrække FDI (fremmede direkte investeringer) fra USA og resten af verden. Øget FDI og dermed kapitalakkumulation er nødvendig for Mexicos fremtidige vækst. Derudover ser Mexicos regering NAFTA som en blåstempling af landets reformer og et middel til fastlåsning af disse.

Canada var den mest tøvende part af frygt for suverænitetsafgivelse. Nationale støtteprogrammer måtte måske konvergere med de andre landes p.g.a. øget konkurrence, som også kan nødvendiggøre ubehagelige strukturelle tilpasninger. Landets økonomiske interesse var primært at opretholde og evt. forøge de gevinster i form af adgang til USA's marked, som blev opnået ved CUFTA. Canada var også interesseret i, at dets kulturelle industri (TV, radio, bøger aviser mm.), som ikke var omfattet af CUFTA, også udelades ved senere handelsaftaler for at beskytte »den kulturelle arv«.

Den 7/9 1992 tiltrådte de 3 lande formelt aftalen. Herefter manglede aftalen at blive vedtaget i de 3 landes parlamenter for at kunne træde i kraft fra 1/1 1994. Hurdlen var afstemningen i Repræsentanternes Hus i USA i efteråret 1993. Den efterfølgende afstemning i Senatet og Mexicos parlament viste sig nemlig at blive en formalitet, og forinden var aftalen vedtaget i Canadas parlament. Debatten op til kongresafstemningen den 17/11 1993 skabte stor medieopmærksomhed også i Danmark. Ross Perot påstod, at aftalen ville

betyde, at millioner af amerikanske jobs ville flytte til Mexico, hvilket er en ekstrem »prediktion« i.f.t. de mere moderate effektvurderinger, som de senere omtalte CGE-modeller (Computer General Equilibrium modeller) gav anledning til. Fagbevægelsen og et flertal blandt Demokraterne var også modstandere af NAFTA, hvilket betød, at Præsident Clinton måtte indgå en række studehandler samt nogle sideaftaler om miljø mv. (se også Andersen(1994)) for endeligt at få aftalen i hus. Ved afstemningen den 17/11 blev NAFTA inklusiv sideaftaler vedtaget med 234 stemmer for og 200 imod.

3. Aftalens indhold

Toldbarrierer (TB) og visse ikke-toldmæssige barrierer (NTB) elimineres i løbet af 10 år – for landbrugsprodukter dog først i løbet af 15 år. Traktaten giver mulighed for en eventuel fremskyndelse af toldeliminationen i.f.t. det aftalte tidsprogram. Hvert land skal give varer/tjenesteydelser fra et andet land national behandling (»National Treatment«), defineret som behandling af importerede varer/tjenesteydelser på en ikke mindre favorabel måde end hjemlige varer/tjenesteydelser m.h.t. beskatning, love, reguleringer mv. Aftalen giver også national behandling for investeringer, hvilket trækker i retning af fri bevægelighed for kapital. Der er dog for Mexicos vedkommende en række undtagelser herfra: På aktivtetsområderne råolie, elektricitet, atomkraft, satellitkommunikation, telegrafservice, jernbanevæsen, produktion af mønter og sedler samt opsyn med havne og lufthavne vil den mexicanske stat fortsat være ejer og driftsher. Disse områder åbnes altså ikke for investorer fra USA og Canada.

M.h.t. generelle NTB's forbydes anvendelse af import- og eksportrestriktioner. Principielt forbydes standarder, medmindre disse er til for at beskytte mennesker, dyr og miljø. Dermed erkendes også den konflikt mellem handel og miljø, der eksisterer, og som har

ført til problemer med implementeringen af EU's indre marked. Reelt forventes ensartingen af standarder og fjernelse af tekniske handelshindringer langt fra at blive nær så vidtgående og ambitiøs som ved Det indre Marked i EU.

Afsnittet om motorkoretøjer er meget omfattende i traktaten, hvilket passer godt med, at denne sektor realøkonomisk spiller en stor rolle for NAFTA. Ligesom inden for tekstil og beklædning mv. er der en oprindelsesregel, dvs. et krav om at en vis del af værditilvæksten skal være af nordamerikansk oprindelse, for at varen kan handles toldfrit i regionen. Kravet er 50% i 1994, 56% efter 5 år og 62,5% efter 10 år. The Big Three (General Motors, Ford og Chrysler) har her udført succesfuld lobbyvirksomhed, idet de som insidere på det nordamerikanske marked er interesseret i, at barriererne over for outsiders (europæiske og japanske producenter) er så store som muligt. Oprindelsesregler er altså et protektionistisk instrument (jo højere %-krav, desto mere protektionistisk), men er samtidig nødvendige i et frihandelsområde (FTA). I en toldunion har man i modsætning til en FTA fælles eksternt toldmur (som EU), hvilket gør oprindelsesregler unødvendige. I en FTA uden oprindelsesregler ville varer blive indført i regionen via landet med den laveste toldsats og dermed skabe såkaldt trade deflection. Derfor er grænsekontrol i en fuldt gennemført toldunion principielt overflødig, hvis man altså ser væk fra ikke-økonomiske faktorer som narkohandel, smitsomme sygdomme, illegale vandringer mv.

Området finansielle tjenesteydelser liberaliseres også, selvom Mexico opretholder visse ejerskabsrestriktioner. Offentlige køb og licitationer over visse beløbsgrænser liberaliseres derved, at tilbudsgivere fra andre medlemslande skal ligestilles med hjemlandets tilbudsgivere. I EU er dette område også liberaliseret, men ikke desto mindre blev

licitationer i 1990 i 98% af tilfældene stadig givet til hjemlige virksomheder.

For intellektuelle ophav gives national behandling og parterne forpligter sig til effektiv beskyttelse af disse ophavsrettigheder.

Aftalen berører ikke landenes skattelove eller sociale ordninger og begrænser ikke parternes ret til at oprette private eller offentlige monopol eller statsvirksomheder. Landenes konkurrencelove berøres heller ikke, i hvert fald ikke direkte, og parterne skal samarbejde om en effektiv håndhævelse af disse.

NAFTA er målt på indbyggertal (372 mio.) og BNP (6870 mia. US\$, BNP/indb. = 18467 US\$) sammen med EU det største regionale integrationsarrangement i verden.

NAFTA kan bedst betegnes som en »udvidet FTA«, idet aftalen ikke alene omfatter fjernelse af TB for varehandel og tjenesteydelser, men også liberalisering af investeringsområdet samt fælles subsidie, og antidumpingregler, fjernelse af ejerskabsrestriktioner, liberalisering af offentlige køb og harmonisering af regler for intellektuel ophavsret. Man kan sige, at NAFTA skaber markedsadgang i bred forstand, hvilket i øvrigt også har været Uruguay-rundens forhandlingsramme. Afsnittene om midlertidig opholdstilladelse for forretningsfolk i de andre medlemslande samt lempelse af ejerskabsrestriktionerne trækker derudover i retning af »et fælles marked uden toldunionens fælles toldmur«. NAFTA bygger på CUFTA, som var den første FTA, der liberaliserede handelen med tjenesteydelser. Men man kan ikke sige, at NAFTA-forhandlingerne er lig optagelsesforhandlinger for Mexico i CUFTA, selvom der er afsnit i traktaten, der er direkte møntet på Mexico. Fælles regler om intellektuel ophavsret og brugen af instrumenter som antidumping, subsidiemodtræk og nødaktioner er nye i.f.t. CUFTA. Også for bilindustrien er der

nye strammere oprindelsesregler, ligesom CUFTA's afsnit om vin og spiritus ikke indgår i NAFTA.

NAFTA vil skabe friere handel, men ikke frihandel i Nordamerika. En række NTB's vil fortsat eksistere på sektorniveau, og der vil være protektionistiske oprindelsesregler i bil og tekstil- og beklædningsindustrierne. Og som nævnt vil tekniske handelshindringer ikke være ryddet nær så effektivt af vejen som i EU via Det indre Marked. Desuden er nogle sektorer i Mexico – nemlig energi og den finansielle sektor – stadig ret lukket for udenlandske investeringer. Der er – ud over The Free Trade Commission, som har implementerings- og tvistbilægelsesansvaret – heller ingen overnationale organer i NAFTA. Der er ingen traktatlig makroøkonomisk koordinering, selvom Pesoen og den canadiske dollar er bundet til US-dollar (hvilket dog ikke skyldes NAFTA). Som modstykke til EU's fællesfinansierede ordninger som landbrugs-politikken og de regionale struktur-fonde indeholder NAFTA udviklingsbanken »Nad-banken« (North American Development Bank) til miljøforbedring af grænseområdet mellem USA og Mexico, men banken kan m.h.t. økonomiske midler ikke måle sig med EU's ordninger (se også Andersen(1994)). Men bortset fra EU er NAFTA nok den mest vidtgående af de mange FTA-varianter, der findes, netop p.g.a., at den er en udvidet FTA, og fordi implementeringen må forventes at ske planmæssigt.

4. Fremtidig integration

Den fremtidige integration kan enten være yderligere intern økonomisk integration eller geografisk ekspansion af frihandelsområdet. M.h.t. den interne integration i NAFTA-området tænkes på en mulig udvikling mod en toldunion, et fællesmarked eller en valutaunion. En toldunion med fælles ydre toldmur kræver en ensartning af de 3 landes handels-politik, hvilket i hvert fald for nuværende er

urealistisk. I en toldunion vil USA – som nu – påberåbe sig sin autonomi i handelspolitikken, som ofte bruges som udenrigspolitisk instrument. Og Mexico og Canada vil næppe acceptere at skulle følge USA's politik slavisk. Således har det været svært for USA's nabolande at acceptere USA's politisk bestemte handelsboykotter af Kina og Cuba.

Mere sandsynligt er det ifølge Lipsey(1991) med »et fællesmarked uden toldunionens fælles ydre toldmure«. Via NAFTA er investeringsbestemmelserne harmoniseret og ejerskabsrestriktioner lempet, hvilket trækker i retning af fri kapitalbevægelighed. I samme retning trækker den markedsbaserede integration af Nordamerikas kapitalmarkeder, som har fundet og finder sted. Fri bevægelighed for arbejdskraft har nok længere udsigter. Først når indkomstforskellene mellem USA og Mexico er væsentligt reduceret og massevandring dermed undgås, kan fri formel mobilitet blive politisk acceptabelt. Og udsigterne er endnu længere, hvis NAFTA udvides til resten af den vestlige hemisfære.

M.h.t. en udvikling mod en valutaunion analyserer Bayoumi og Eichengreen(1993), hvorvidt NAFTA-området opfylder kriterierne for at være et optimalt valutaområde, og sammenligner området med EU. Konklusionen er, at det ikke ud fra de nuværende økonomiske forhold er et optimalt valutaområde, og derfor mindre sandsynligt med en valutaunion i Nordamerika. Gevinsterne ved en valutaunion – større gennemslugtighed, mindre transaktionsomkostninger og generelt bedre mulighed for at høste gevinsterne af frihandel – er lige så store i Nordamerika som i EU. Men omkostningerne, som er den tabte mulighed for at bruge valutakurspolitik, er større i Nordamerika. Det begrundes med, at chokkene er mere negativt korreleret i Nordamerika (mellem USA og Mexico) end i EU, primært fordi Mexico (stadig) er en olieproduktions-baseret økonomi. Derfor er det for Mexico

stadig nødvendigt at have valutakursen som chokabsorbator – i hvert fald så længe løndannelsen ikke er tilstrækkelig fleksibel til, at pengelønnen kan overtage denne funktion. I tilknytning hertil vil jeg mene, at selvom en valutaunion nok pt. er usandsynlig, er et arrangement, der minder om EMS'en i Europa, ikke urealistisk. Pesoten er pegget til dollaren, som også har den canadiske dollar knyttet til sig. Udsvingsrammerne for Pesoten over for dollaren skulle så nok være større end for canadiske dollar, jvf. de ovennævnte negativt korrelerede chok mellem USA og Mexico.

M.h.t. den geografiske ekspansion er det via EAI muligt og sandsynligt, at frihandelsområdet i Nordamerika i løbet af formodentlig nogle årtier spredes til resten af den vestlige hemisfære. Den geografiske ekspansion har også betydning i det følgende afsnit, hvor en FTA's 2 mulige hovedformer analyseres.

5. Aftalens form

Som nævnt var der i 1990 en bilateral FTA mellem USA og Canada og forhandlinger om en bilateral FTA mellem USA og Mexico. Den form for handelsliberalisering, hvor USA laver bilaterale aftaler med Canada og Mexico kaldes et »hub and spokes« system, hvor the hub (her USA) laver separate bilaterale aftaler med spokeslande (her Canada og Mexico), mens spokeslandene ikke laver bilaterale FTA's indbyrdes.² Alternativet var, at de 3 lande skabte en trilateral FTA.³ Via EAI var der desuden lagt op til en geografisk ekspansion af handelsliberaliseringerne, hvor Chile kunne forventes at blive den næste kandidat til frihandel med USA.

I 1991 var der i Canada en debat om, hvorvidt man skulle forsøge at få etableret trilaterale forhandlinger med USA og Mexico. På det tidspunkt gik udviklingen jo i retning af et USA-centreret hub and spokes-system med Canada som et af spokeslandene. Canada

besluttede sig som bekendt til at forsøge trilaterale forhandlinger, og resultatet blev NAFTA.

Den canadiske økonom Wonnacott (Wonnacott(1991)) har vist, at de 2 systemer velfærdsøkonomisk er ret forskellige, især når systemerne ekspanderer geografisk. For et spokesland er en multilateral FTA at foretrække. Inden de 2 systemer analyseres, vil jeg søge at begrunde analysens relevans.

Resultatet blev som bekendt en trilateral FTA, og man kan derfor mene, at analysen ikke er relevant. Men problemstillingen mister ikke sin relevans i den vestlige hemisfære, fordi resultatet blev en trilateral FTA i Nordamerika. Som nævnt må man forvente handelsliberaliseringer mellem det sydlige og nordlige Amerika. Hvilken form vil sådanne eventuelle aftaler få? Een mulighed er en geografisk ekspanderende multilateral FTA (altså en udvidet NAFTA). Sandsynligheden herfor steg ved vedtagelsen af NAFTA-traktaten, idet traktatens artikel 2204, punkt 1 siger: »Ethvert land eller lande kan tilslutte sig Traktaten underlagt betingelser og vilkår, som et sådant land eller lande og The Free Trade Commission måtte enes om efterfulgt af godkendelse i hvert medlemsland i overensstemmelse med den i hvert land anvendte lovgivningsprocedure«. Mexico og Canada har med denne optagelsesklausul fået en indrømmelse, idet disse lande er interesseret i at undgå, at USA laver bilaterale FTA's. Kandidatlandet »tilslutter sig Traktaten«, hvilket må betyde, at landet påtager sig de samme forpligtelser som de eksisterende medlemslande bortset fra de undtagelser, der fremgår af optagelsesprotokollen, som så igen er resultatet af forhandlingerne mellem kandidatlandet og The Free Trade Commission. Jo mere omfattende denne optagelsesklausul er, desto mere nærmer man sig en bilateral aftale mellem de eksisterende NAFTA-medlemmer og det nye land. For at undgå denne udvik-

ling er det altså en fordel med en slags »told-unionsdisciplin« i NAFTA-aftalen, hvilket afhænger af fortolkning og anvendelse af artikel 2204. En elastisk fortolkning af artiklen og store optagelsesprotokoller vil således trække i retning af hub and spokes systemet.

En anden mulighed er bilaterale aftaler mellem NAFTA-enheden og lande eller FTA's (såsom Mercosur) i resten af den vestlige hemisfære. Det vil betyde, at NAFTA bliver den nye hub i den vestlige hemisfære. Men det er også muligt, at USA vil lave separate bilaterale aftaler – det udelukker NAFTA-traktaten ikke. Det kan her nævnes, at Mexico har lavet en bilateral FTA med Chile.

Også i Europa har problemstillingen en vis relevans. M.h.t. Østeuropa er det endnu uafklaret, hvad der vil ske i.f.t. EU. Muligvis vil udviklingen forløbe som med EFTA-landene: Først laves et hub and spokes-system, senere optages landene i et ekspanderende EU. Også for de tidligere randstater i Sovjetunionen er der en mulighed for, at de vil blive spokeslande i et handelsregime centreret om Rusland.

Af disse grunde er den følgende analyse relevant.

Det antages at i) the hub er økonomisk stor i.f.t. spokeslandene, ii) told over for 3. lande holdes konstant og iii) 3. lande holder deres told over for FTA-landene konstant.

Årsagen til hub and spokeslandenes vurdering af den relative fordel ved de 2 systemer skal findes i forskellen mellem systemerne, nemlig at TB og NTB mellem land B og C (eller generelt spokeslandene) opretholdes i et hub og spoke-system, men ikke i en multilateral FTA. Land A (the hub) vil foretrække hub and spokes systemet ud fra en handelsmæssig betragtning, fordi landet får 2 fordele i.f.t. en trilateral FTA:

1) Får en konkurrenceevneforbedring på verdensmarkedet i.f.t. de 2 spokes, fordi kun land A kan importere toldfrie inputs fra begge spokes.

2) Land A's eksportører får fri adgang til begge spokes markeder. Dvs. the hub får en begunstigelse i.f.t. spoke B på spoke C's marked og en begunstigelse i.f.t. spoke C på spoke B's marked.

Ved placering af produktive investeringer vil the hub få en klar fordel. Set med investorøjne er hub-landet en toldfri zone med begunstiget adgang til eksportmarkeder i spokeslandene (jo flere spokes desto bedre).

Spoke B ville derimod have foretrukket en trilateral FTA, hvor landet får fri handel med land C, hvilket er en fordel, givet at Trade creation overstiger Trade diversion. Ved hub and spokes udsættes spoke B for 2 former for diskrimination i.f.t. the hub, idet the hub's begunstigelser – 1) og 2) ovenfor – opnås på bekostning af spoke B (og C). Tilsvarende vil spoke C foretrække trilateral FTA.

Desuden vil land A's forhandlingsstyrke sandsynligvis være større i et hub and spokes-system, hvor the hub kan forhandle med hvert spokesland enkeltvis og dermed undgå koalitioner mellem spokeslandene; the hub kan praktisere en slags del- og hersk-politik.

En yderligere ulempe for eksisterende spokes ved hubs and spokes-systemet, er risikoen for, at nye spokes måske forhandler sig til bedre adgang til hubmarkedet. Således forsøgte Canada i CUFTA-forhandlingerne at sikre, at Canada automatisk modtog fordele eller begunstigelser, som USA måtte tildele andre lande såsom Mexico. Men USA nægtede, hvilket også indikerer, at hub and spokes-udviklingen var en reel mulighed på det tidspunkt.

Hvis hub A beslutter sig for kun at ville tilbyde separate bilaterale FTAs med nye lande, er en multilateral FTA ikke længere en mulighed. Men hvordan ser spokeslandenes beslutningsproblem ud? Spørgsmålet kan analyseres ved at se på effekterne for spoke B af, at der optages nye spokeslande. Som nævnt kan spoke B forvente at vinde ved den initiale aftale med land A. Men spoke B indkasserer et tab i.f.t. status quo for hver ny spoke, der optages. Omvendt stiger the hubs fordel, desto flere lande der optages, fordi det får frihandel med alle lande og dermed en begunstiggelse i.f.t. til spoke-konkurrenterne i hver enkelt spoke-marked. Med tilstrækkelig mange spokes vil de akkumulerede omkostninger ved systemet for spoke B overstige gevinsten ved den initiale aftale med land A. Ikke desto mindre vil hver spoke have et incitament til at sige ja til land A's tilbud. En årsag kan være, at land B er kortsigtet, dvs. fokuserer på gevinsten ved at få frihandel med det store land A. Men selv med perfect foresight (dvs. land B indkalkulerer korrekt effekten af alle fremtidige spokesaftaler, som land A laver) vil spoke B sige ja, selvom land B på lang sigt taber i.f.t. status quo. Årsagen er, at en fortsættelse af status quo ikke er alternativet. Land A vil opbygge hub og spokes-systemet, uanset om land B vil deltage eller ej.⁴ Land B kan altså ikke undgå omkostningerne ved land A's ekspanderende netværk. Så land B's beslutning drejer sig kun om, hvorvidt det vil acceptere land A's tilbud om fri handel eller ej. Det mest sandsynlige er her, at en bilateral aftale med land A isoleret set vil være en fordel. Jo flere spokesaftaler the hub allerede har indgået, desto større er incitamentet for udelukkede lande til også at blive spokesland.⁵

The hub har altså en dominerende indflydelse på formen af handelsliberaliseringerne og vil foretrække et hub and spokes-system. Det sidste resultat svarer ikke til den faktiske udvikling i Nordamerika. Wonnacott(1991)

finder 4 argumenter – som skitseres nedenfor – der svækker fordelagtigheden af hub og spoke for the hub og eventuelt tilstrækkeligt til, at the hub vil foretrække en ekspanderende multilateral FTA.

1) Fri handel med the hub kan forventes at øge indkomsten i det nye spokesland betydeligt, især når the hub er et rigt land med stort hjemmemarked og relativt høj produktivitet i.f.t. spokeslandet. The hub og eksisterende spokeslande vil formentlig få en positiv spillovereffekt i form af større eksport. Der er 2 implikationer heraf: a) Det tab, som eksisterende spokes får, ved at nye spokeslande optages, mindskes af spillovereffekten. b) Den nye spoke ville have fået større vækst ved at tilslutte sig en ekspanderende FTA, som giver frihandel med alle deltagere. Det betyder, at spillovereffekten på the hub (og eksisterende spokeslande) vil være større i en multilateral FTA.

2) Spild af reale ressourcer i hub and spokes-system som følge af højere omkostninger ved administration og transport. I et sådant system udstrakt til hele den vestlige hemisfære er det ikke nødvendigvis privatøkonomisk optimalt at transportere varen den korteste vej. Det kan f.eks måske betale sig at »dreje« en varetransport fra Brasilien til Canada over in-bond zonen USA for at frigøre den for told ved indførsel i Canada. I mange andre situationer vil et hub and spoke system være mindre gennemskueligt samt indeholde spekulationsmuligheder (såsom ovenstående eksempel), hvilket vil opsuge ressourcer til rådgivning af virksomheder, øget administration i ministerier mv. Hvis de bilaterale aftaler er inkonsistente især m.h.t. oprindelsesregler, men også m.h.t. tidsprofil for toldreduktioner, fortolkning og implementering af aftalen mv., stiger dette ressourcespild.

3) Rent-seeking. Den forventede gevinst for erhvervsorganisationer o.lign. i hublandet til

at udføre lobbyvirksomhed for at påvirke beslutninger – såsom hvem der skal være den næste deltager i systemet – må forventes at være større i et hub and spokes-system p.g.a. hublandets toldbegunstigelser. Lobbyisterne er derfor også villige til at bruge flere ressourcer på denne aktivitet i et hub and spokes-system, hvilket nationaløkonomisk set er en yderligere omkostning for hublandet ved dette system.

Men den væsentligste grund til, at USA foreløbig faktisk har valgt en multilateral FTA, er nok af mere udenrigspolitisk karakter. Det er ikke i USA's udenrigspolitiske interesse at skabe et handelssystem, hvor USA får begunstigelser på dets naboers bekostning, når USA i forvejen er den dominerende økonomiske og politiske magt i den vestlige hemisfære. Et hub and spokes-system ville kunne karakteriseres som en handelsmæssig institutionalisering af USA's politiske og økonomiske hegemoni.

6. Aftalens konsekvenser

Brown(1992) er en oversigtsartikel over CGE-modelleringen af NAFTA, det samme er Weintraub(1992), men med vægt på sektorielle effekter. Disse 2 artikler er således vel egnet litteratur til dette afsnit om hovedresultater af NAFTA-aftalen. Brown (1992) behandler 12 CGE-studier, som passende inddeles i 3 grupper/generationer:

- 1) Statiske modeller med CRS (Constant Returns to Scale) og perfekt konkurrence.
- 2) Statiske modeller med IRS (Increasing Returns to Scale) og imperfekt konkurrence.
- 3) Dynamiske modeller.

Desuden kan hver gruppe inddeles efter, om der antages kapitalmobilitet i betydningen kapitalindstrømning i Mexico som følge af NAFTA eller ej. Weintraub(1992) undersøger 11 CGE-studier (plus nogle kvalitative studier), som hovedsageligt svarer til Browns undersøgte CGE-studier. Jeg har på baggrund af Weintraub(1992) og Brown(1992) konstrueret tabel 1 nedenfor, som gengiver BNP-effekterne af CGE-studierne inddelt efter grupper/generationer.

Det ses af tabellen, at hvorvidt NAFTA bevirker øget kapitalindstrømning har stor betydning for aftalens effekter. Mange forfattere har således givet udtryk for, at Mexicos hovedmotivation m.h.t. NAFTA er at få øget kapitalindstrømning, som er en afgørende faktor for landets vækst.

NAFTA vil kunne øge kapitalinflowet ad forskellige kanaler. Via traktatens afsnit om den finansielle sektor kan sektorens efficiens øges og renteniveauet falde. Mere vigtigt vil NAFTA kunne skabe et stabilt økonomisk klima i Mexico ad 2 veje:

MEXICO		– kapitalmobil	+ kapitalmobil
statiske	F.K. og CRS	0,3 – 2,3	4,6 – 6,4
statiske	UF.K. og IRS	1,6 – 3,3	5,0
dynamiske		1,0 – 2,6	3,2 – 11,0
USA			
statiske	F.K. og CRS	0 – 1,7	
statiske	UF.K. og IRS	0 – 2,6	

Forkortelser: F.K. = Fuldkommen konkurrence
UF.K. = Ufuldkommen konkurrence

CRS = Constant returns to scale
IRS = Increasing returns to scale

Tabel 1. %-vis BNP-vækst under forskellige modelantagelser.

- a) NAFTA vil fastlåse Mexicos frihandelspolitik og landets liberale politik overfor udenlandske investeringer, hvilket hidtil er sket via ensidige reformer.
- b) NAFTA vil beskytte Mexicos producenter mod protektionistiske konjunkturfølsomme tendenser i USA.

En afledt effekt af ovenstående vil være, at risikopræmien ml. investeringer i Mexico og USA reduceres p.g.a. den mindske usikkerhed. Ovenstående må siges at være NAFTA's vigtigste forventede effekter.

Mexicos tilslutning til NAFTA er ofte blevet sammenlignet med optagelsen af Spanien (Portugal og Grækenland) i EF. I årene omkring 1986 oplevede Spanien et massivt investeringsboom, men Ros(1992) nævner 2 grunde til, at et boom af samme størrelsesorden ikke vil finde sted for Mexico. For det første har Mexico modsat Spanien i Europa længe haft rimelig adgang til de fleste markeder i USA, måske med undtagelse af stål, tekstil- og beklædningsindustrierne. For det andet er der ikke udsigter til et Fort Nordamerika, som det gælder om at komme inden for inden, det er for sent, jvf. spekulationerne om et Fort Europa som amerikanske investorer så deres snit til at komme ind i via Spanien før 1986.

Der er en stor varians i effekten på BNP-vækst ved de forskellige CGE-modeller. Det skyldes især forskellige modelinterne antagelser angående:

- 1) specifikation af produktionsfunktionen,
- 2) specifikation af faktormarkederne,
- 3) national produktdifferentiation eller ej og
- 4) antallet af lande og sektorer i modellen.

ad 2): Den hyppigste antagelse er her, at aggregeret udbud af K og L fastsættes eksogent inden for hvert land, og faktorerne har fri mobilitet inden for økonomien. Faktorpriserne er fleksible, så begge faktorer er fuldt

beskæftigede. Der er 2 anvendte alternativer hertil. En er at gøre modellen keynesiansk ved at fastlåse reallønnen og lade beskæftigelsen variere. Den anden er at lade L-udbuddet være fast, men lade kapital være endogen bestemt (af renten). Modeller med keynesiansk arbejdsløshed vil typisk give mindre favorable BNP-effekter af frihandel. Her er altså en kilde til overvurdering af de positive effekter.

Men der er også en væsentlig mulighed for, at CGE-modellerne underestimerer de positive effekter. I CGE-modellerne betyder NAFTA fuld elimination af TB og visse NTB mellem de 3 lande. Det er på flere områder en simplificering i.f.t. traktaten og den faktiske virkelighed. Landene må nemlig enes om en større grad af integration end den, der fremkommer ved fjernelse af grænsebarrierer, hvilket giver mulighed for større positive effekter. Mexico har som følge af NAFTA indført nye love for beskyttelse af intellektuel ophavsrettigheder. Mexico vil også »importere« USA's regler og standarder, hvilket giver bedre bevægelighed for varer og kapital.

Endelig er der et økonometrisk problem ved CGE-modellerne, idet Mexico i de sidste 10 år har gennemført omfattende økonomiske reformer, som vil give strukturelle skift i en tidsserieanalyse. Modellerne er ikke opmærksomme på dette problem, som betyder, at det er svært at adskille effekterne af NAFTA på Mexicos økonomi fra effekterne af Mexicos reformer.

7. Konklusion

Jeg har i denne artikel indledningsvis skitseret forhandlingsvejen til NAFTA. Derefter fandt jeg, at NAFTA bedst kan karakteriseres som en udvidet FTA med det mål at skabe markedsadgang i bred forstand. M.h.t. den fremtidige integration er »et fælles marked uden toldunionens fælles toldmur« en sandsynlig mulighed. Via EAI må det også forventes, at

frihandelsområdet ekspanderer til Latinamerika, og jeg har i den forbindelse analyseret konsekvenserne af 2 mulige hovedformer, en sådan ekspansion kan tage. Velfærdsøkonomisk er det mest fordelagtigt, at ekspansionen sker inden for rammerne af en multilateral FTA, dvs. landene eller landegrupperne optages i en udvidet NAFTA. Endelig belyste jeg BNP-effekterne af NAFTA. Alle lande forventes at vinde ved aftalen, og Mexico forventes at få den største BNP-gevinst, som jeg vil skønne til 5-10%.

Noter

1. Jvf. afsnittet om formen af FTA, hvor begrebet uddybes.
2. Tilbage i historien er the British Commonwealth et eksempel på en slags økonomisk hub and spokes-system med Storbritanien som the hub og kolonierne som spokes.
3. Det er det rene alternativ, men man kan også forestille sig hybrider af de 2 hovedformer.
4. I spilteoretisk terminologi er det land A's dominerende strategi.
5. Som illustration: Det sidste land, der ikke har en bilateral FTA med the hub, er udsat for maksimal diskrimination og vil klart takke ja til the hubs tilbud om en spokesaftale. Landet får fordelene af frihandel med the hub, og der er ingen fremtidige omkostninger, da netværket ikke kan udvides yderligere.

Referencer

- Andersen, S.T.(1994): »En analyse af frihandelsaftalen NAFTA«, Semesteropgave ved Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.
- Brown, D.K.(1992): »The Impact of a North American Free Trade Area: Applied General Equilibrium Models«, s. 26-58 i Lustig, N; Bosworth, B.P. og Lawrence, R.: »North American Free Trade – Assessing the Impact«, Brookings Institution, Washington DC.
- »North American Free Trade Agreement – Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of America« = NAFTA-Traktaten, Canada 1992, 1016 s.
- Robson, P.(1987): »The Economics of International Integration«, London, 285 s.
- Weintraub, S.(1992): »Modelling the Industrial Effects of NAFTA«, s.109-133 i Lustig N; Bosworth, B.P. og Lawrence, R.
- Wonnacott, R.(1991): »The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge«, Toronto/Washington, 84 s.