

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.534
20 de junio de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

BIBLIOTECA HEMISFERICA ORIENTAL 1995

**HACIA UNA TRAYECTORIA DE INTEGRACION HEMISFERICA
PARA CENTROAMERICA**

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCION	3
I. BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LAS DOS OPCIONES DE INTEGRACION HEMISFERICA	4
II. LA ADHESION AL TLCAN	5
III. LA CONVERGENCIA DE COMPROMISOS Y NORMAS A NIVEL HEMISFERICO	7
A. Acuerdos generales resultantes de la Cumbre de Miami	7
B. Lineamientos que surgen de la propuesta del regionalismo abierto	8
C. Los temas prioritarios de integración hemisférica	9
1. La elegibilidad macroeconómica	9
2. La armonización y elevación de estándares y normas	10
3. La liberalización del comercio de servicios	11
4. La liberalización del comercio de bienes	13
5. El grado de preparación para participar en la integración hemisférica	14
6. El papel de la integración centroamericana	14

RESUMEN EJECUTIVO

Aunque se aprobara una iniciativa de equiparación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para extender sus beneficios a los países de Centroamérica y el Caribe, tema prioritario a corto plazo, queda por determinar los pasos posteriores de estos países para participar en el proceso de integración hemisférica, lo cual sería parte fundamental de una estrategia de integración de mediano y largo plazo. En concreto, se plantean dos posibles trayectorias de integración hemisférica: una, mediante la adhesión al TLCAN, y otra convergiendo a través de la adopción gradual de compromisos y normas comunes por parte de los países de la región, agrupados en subregiones o individualmente, hasta desembocar en un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Ambas presentan ventajas y desventajas para Centroamérica; con todo, la tendencia actual en apariencia favorecería esta última alternativa.

A la luz de los requisitos del regionalismo abierto, la opción de la convergencia requiere situar la integración centroamericana en el contexto hemisférico y clarificar una serie de temas, en particular los vinculados con la elegibilidad macroeconómica de los países que se incorporarían al ALCA, la posibilidad de armonizar y elevar estándares y normas, y la cobertura de la liberalización del comercio de servicios. Asimismo, resulta complejo definir la trayectoria del proceso de liberalización del comercio de bienes, partiendo de una telaraña de acuerdos bilaterales, trilaterales y subregionales, hasta llegar a un ALCA que los sustituiría.

La convergencia en torno a normas y compromisos comunes podría facilitarse merced a dos tipos de acuerdos: unos de cobertura hemisférica para cubrir el tema de normas y servicios y otros sobre el proceso de multilateralización del libre comercio de bienes en el continente americano. Por un lado, la oportunidad que surge en materia de normas y reglas como resultado de la puesta en práctica de lo negociado en la Ronda Uruguay significa que podrían darse acuerdos hemisféricos, de partida, en estos temas. Asimismo, la ausencia de acuerdos latinoamericanos de envergadura sobre la liberalización del comercio de servicios también abre la posibilidad de llegar a acuerdos hemisféricos en este campo, aun cuando tengan un alcance inicial limitado. Estos compromisos hemisféricos podrían ser adoptados gradualmente, con distintas velocidades pero de manera convergente, por parte de diversos países y grupos de países.

Por otro lado, podría acordarse un proceso de multilateralización regional del libre comercio de bienes mediante tres tipos de acciones centradas en los procesos subregionales de integración, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), que actuarían como cimientos del proceso hemisférico de integración. Primero, cabría asegurar el libre comercio total de bienes entre los países que forman parte de los acuerdos subregionales. Segundo, correspondería sustituir los acuerdos bilaterales de carácter recíproco de miembros del MCCA y del Grupo Andino con México y Chile por acuerdos que incluyan a todos los miembros de cada grupo con ambos países. Y, tercero, se requeriría convenir procesos graduales pero automáticos de desgravación entre los diferentes procesos subregionales de integración, estableciendo procesos más lentos para los países pequeños.

INTRODUCCION

Aún no hay claridad sobre la trayectoria precisa de integración hemisférica que podrían seguir los países del continente americano. 1/ En principio, los países centroamericanos tienen márgenes limitados de negociación, dado el peso de actores como los Estados Unidos, el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) y otras economías más grandes de la región. Por consiguiente, definir una estrategia para los países centroamericanos requiere contar con una visión amplia de las perspectivas de integración hemisférica, considerando al conjunto de países y acuerdos que existen en el continente. Esta es la visión que se adopta en este documento, en un intento por presentar opciones y establecer áreas que podrían exigir aclaraciones para la posterior toma de decisiones.

La eventual integración de los países de América Latina con los Estados Unidos es uno de los determinantes clave de los pasos que puedan darse para concretar la integración hemisférica, por el hecho de que los Estados Unidos constituyen en la mayor parte de los casos el principal socio comercial y la mayor fuente de inversiones extranjeras. Lo anterior ha dado lugar a que se planteen básicamente dos estrategias de integración hemisférica: una basada en la adhesión al TLCAN, como lo estaría haciendo Chile, y otra basada en una convergencia progresiva entre los distintos acuerdos de integración existentes en la región, aunque asignándole un peso considerable al TLCAN como fuente de normas 2/ y precedentes en materia de integración.

En esta perspectiva, la propuesta de equiparación del TLCAN en beneficio de los países centroamericanos y caribeños sería una acción de corto plazo, intermedia, que también favorecería la integración hemisférica pero que debe concebirse solamente como un paso en esa dirección. Como lo establece la propia legislación propuesta en el Congreso de los Estados Unidos, esta iniciativa de equiparación —surgida del representante Crane, de la Cámara de Diputados— está concebida como una etapa previa a una integración plena con los Estados Unidos, que sustentada en la reciprocidad se verificaría mediante una adhesión al TLCAN o mediante una negociación de un ALCA. En otras palabras, aun cuando se apruebe esta propuesta de equiparación, que constituiría un paso favorable para la región, todavía corresponderá a los países centroamericanos definir por cuál modalidad de integración hemisférica optan.

A continuación, y a fin de contribuir a la discusión acerca de una definición estratégica —de mediano y largo plazo— de los países centroamericanos ante el proceso de integración hemisférica, se centra el análisis sólo en las dos opciones mencionadas. Ambas alternativas se analizan desde los criterios requeridos para impulsar el regionalismo abierto. 3/

1/ CEPAL, *Algunas reflexiones sobre la forma de abordar el tema del Area de Libre Comercio de las Américas* (LC/L.895), Santiago de Chile, 4 de mayo de 1995.

2/ En el área de normas, ello es también una consecuencia natural del grado de desarrollo de éstas en el TLCAN, en contraste con su debilidad en el caso de los acuerdos latinoamericanos de integración, especialmente el MERCOSUR.

3/ Se excluye de este análisis la consideración de las perspectivas inmediatas de la propuesta de equiparación surgida por iniciativa del señor Crane.

I. BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LAS DOS OPCIONES DE INTEGRACION HEMISFERICA

En la práctica, y a diferencia de Europa Occidental, en el continente americano existen mayores experiencias de renegociación de acuerdos y de convergencias parciales en torno a normas y reglas comunes, en especial por medio de la suscripción de nuevos acuerdos, que de adhesiones a acuerdos existentes. Los casos más notables de renegociaciones han sido las ampliaciones de tratados bilaterales para dar lugar a convenios subregionales de integración. Durante la década de los cincuenta y sesenta éste fue el caso del MCCA ^{4/} y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, en épocas más recientes, lo ejemplifican la conversión del acuerdo bilateral de Argentina-Brasil en el MERCOSUR y la transformación de la relación bilateral de Colombia y Venezuela en el G-3. El mismo TLCAN resultó en buena parte de la renegociación del tratado de libre comercio del Canadá y los Estados Unidos, y no de una adhesión de México a este acuerdo bilateral. Salvo la adhesión de Costa Rica al MCCA en 1963, no hay precedentes de adhesión a convenios ya existentes de integración en América Latina.

Ello contrasta con la historia de la Unión Europea, en la que se observan tres etapas de ampliación: la primera con la incorporación de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en 1973; la segunda con el ingreso de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986; y la tercera con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia en 1995. Simultáneamente, se registró un debilitamiento del otro proceso de integración en Europa Occidental, constituido por el Area Europea de Libre Comercio (conocido como EFTA por sus siglas en inglés). ^{5/}

Una posible explicación de esta divergencia entre la experiencia europea y americana se encuentra en la consolidación temprana de la Comunidad Europea, y su progresiva profundización, en contraste con adelantos precarios y numerosos retrocesos de los principales acuerdos de integración en América Latina. Subsiste la duda sobre si el TLCAN o el MERCOSUR constituirán experiencias más parecidas a la europea, facilitando la extensión de la integración hemisférica mediante la adhesión de nuevos miembros a estos acuerdos. Sin embargo, por el momento parecería que está recibiendo más atención la posibilidad de una integración hemisférica impulsada mediante negociaciones efectuadas a nivel interamericano, con una convergencia de acuerdos existentes de integración, e incluyendo tanto a los bilaterales y trilaterales como a los subregionales.

^{4/} Los múltiples acuerdos bilaterales de libre comercio desembocaron en el Tratado Multilateral de Libre Comercio firmado en 1958, que luego fue modificado para dar lugar al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, vigente desde 1960.

^{5/} Para un análisis de este proceso, véase CEPAL, *Centroamérica y el TLCAN: Efectos inmediatos e implicaciones futuras* (LC/MEX/L.265), 17 de abril de 1995.

II. LA ADHESION AL TLCAN

Buena parte del mérito de la propuesta de impulsar la integración hemisférica a través de la adhesión de los países latinoamericanos al TLCAN resulta de contrastarla con la alternativa de "ejes y rayos", en que los Estados Unidos sería un centro con un conjunto de acuerdos bilaterales. Como ventajas de la adhesión al TLCAN se ha señalado que al extender el trato preferencial de manera recíproca entre todos los miembros se evita caer en negociaciones bilaterales, que agudizan las asimetrías del poder de negociación que existen en el continente. Otros argumentos a favor de esta alternativa han sido que el TLCAN tiene una cobertura amplia y estándares altos; además, se trata de un acuerdo tangible y no de una simple posibilidad dependiente de definiciones y negociaciones futuras. ^{6/}

Asimismo, se han identificado algunas desventajas considerables de esta opción, sobre todo si se la compara con un proceso interamericano de negociación. En primer lugar, reforzaría el poder de negociación de los Estados Unidos al hacer depender la integración hemisférica de las condiciones de acceso establecidas por los tres socios del TLCAN, en una situación en que uno de ellos —los Estados Unidos— tendría mucho mayor influencia. Esto plantearía dos tipos de consecuencias. Por una parte, la integración hemisférica dependería más de las condiciones políticas internas de los Estados Unidos que en el caso de un proceso interamericano de negociaciones en que las opciones y los actores serían más numerosos. Por otra, genera anticuerpos en la medida en que algunos países del continente, en particular en América del Sur, no favorecieron el mayor protagonismo de los Estados Unidos.

En segundo término, la adhesión al TLCAN no garantiza la integración hemisférica, puesto que no incluye necesariamente al conjunto de países latinoamericanos. Aunque estos mercados actualmente no son muy importantes para los países centroamericanos, su exclusión podría significar sacrificar oportunidades futuras de comercio e inversión.

En tercer lugar, el proceso mismo de negociaciones de adhesión podría dar lugar a serios problemas. Si se pretende una adhesión rápida, no habría mucho margen para una renegociación de las principales cláusulas del TLCAN. Así, se podría argumentar que el tratado permanecería como "hecho a la medida" de las necesidades de los Estados Unidos, Canadá y México. Convertirse en miembro del TLCAN implicaría entonces mayores costos para los miembros adicionales que para los socios originales del acuerdo, aunque asegurara procesos más rápidos de adhesión.

En cambio, si se pretende una negociación más a fondo de las condiciones de adhesión, es probable que el proceso de evaluación y aprobación de las adhesiones de cada país latinoamericano sería muy prolongado, extendiéndose mucho más allá del 2005, plazo en el que se supone que estaría establecida el Area de Libre Comercio de las Américas. Si se toma como referencia a la Unión Europea, existen varios casos de intentos de adhesión que han durado más de 10 años. Por ejemplo, España expresó su intención de adhesión desde 1970, la solicitó formalmente en 1977, inició las negociaciones correspondientes en 1979 y su inclusión efectiva se dio en 1986.

^{6/} FEDEPRICAP, *El camino a la integración hemisférica. Una propuesta*, San José, Costa Rica, 22 de febrero de 1995.

Además, aun cuando se persiguiera una estrategia de renegociación profunda de las cláusulas del TLCAN, no habría ninguna garantía de que ello ocurriera. Este sería el escenario más probable para países como los centroamericanos, con un poder de negociación muy limitado. Aún más, el "precio" de la admisión puede elevarse con el transcurso del tiempo, a raíz de compromisos contraídos con nuevos miembros o de etapas más ambiciosas de integración. ^{7/} Por ejemplo, el TLCAN contiene mayores compromisos que el tratado bilateral previo entre Canadá y los Estados Unidos, lo cual se refleja en los acuerdos paralelos sobre medio ambiente y normas laborales, así como en compromisos mayores en relación con la liberalización de algunos servicios y el mecanismo de resolución de controversias.

En síntesis, es probable que el margen de los países centroamericanos para modificar cláusulas importantes del TLCAN sea muy reducido, aunque ello también podría facilitar una adhesión rápida. En caso de impulsarse una estrategia de adhesión al TLCAN, sería más realista centrarse en el proceso de transición, dado que existen mayores grados de libertad para definir las condiciones en que se daría la liberalización de ciertos servicios (financieros y transporte terrestre, en particular) que en el caso de bienes.

^{7/} CEPAL, *Centroamérica y el TLCAN: Efectos inmediatos e implicaciones futuras...*, op. cit.

III. LA CONVERGENCIA DE COMPROMISOS Y NORMAS A NIVEL HEMISFERICO

A. Acuerdos generales resultantes de la Cumbre de Miami

Las desventajas de la opción de impulsar la integración hemisférica mediante la adhesión al TLCAN; así como la existencia de múltiples esfuerzos de integración en el resto del continente, han conducido a prestar mayor atención a una trayectoria de integración hemisférica que estaría basada en una convergencia gradual en torno a normas y compromisos comunes para la región en su conjunto. La conformación del Area de Libre Comercio de las Américas sería la culminación de este proceso. Esta convergencia podría realizarse básicamente en torno a normas o reglas resultantes de los tratados existentes de integración, o podrían convenirse nuevas reglas y compromisos que trascendieran lo que ya se ha convenido a nivel bilateral, trilateral o subregional.

A diferencia del TLCAN, aún no se cuenta con una definición precisa de lo que podría contener el ALCA y, sobre todo, de la trayectoria requerida para establecerla. Como parte de una trayectoria de integración hemisférica que desembocaría en el ALCA se requeriría afinar los acuerdos existentes en cuatro áreas básicas: i) las condiciones de incorporación al ALCA, ii) el alcance de la integración hemisférica, iii) reglas y normas comunes, y iv) la multilateralización del proceso de liberalización recíproca de los flujos de comercio e inversiones.

Algunas de las condiciones generales de incorporación al ALCA ya fueron definidas por los compromisos adoptados en la Cumbre Hemisférica de Miami, en diciembre de 1994. Así, se puede presumir que los países miembros tendrían que contar con regímenes políticos democráticos, con elecciones libres y transparentes y el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno. En términos económicos se sugiere la conveniencia de economías estabilizadas, mientras que la existencia de economías de mercado como precondition de los acuerdos futuros queda clara al establecerse que el progreso económico y la integración dependen de un sector privado dinámico y del libre comercio.

En la Cumbre de Miami también se delineó el posible alcance de la integración en términos sectoriales y geográficos. En términos geográficos podría cubrir a todos los países democráticos del continente. En cuanto a la cobertura temática se establece claramente la necesidad de liberalizar el comercio de bienes y servicios y de eliminar las barreras que se aplican a la inversión. Acciones adicionales a la liberalización se contemplan al destacar la relevancia de otros mecanismos para promover la integración de los mercados de capitales, las telecomunicaciones, energía y transporte. También se propone llegar a acuerdos acerca de subsidios, derechos de propiedad intelectual, compras del gobierno, políticas de competencia, solución de controversias y una serie de normas y reglas comerciales (barreras técnicas al comercio, salvaguardias, reglas de origen, derechos **antidumping** y compensatorios, normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios).

En la Cumbre de las Américas no se avanzó mucho en cuanto a los criterios para definir las normas y reglas comerciales que se aplicarían al ALCA, aunque las numerosas referencias a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)/Organización Mundial de Comercio (OMC), así como los compromisos de los países, permiten suponer que sería

un punto de partida obligado. Puesto que se acordó que los acuerdos subregionales y bilaterales existentes serán la base sobre la cual se ampliará y profundizará la integración hemisférica, ^{8/} existe cierto margen para utilizar normas emanadas de estos acuerdos como puntos de referencia. Pero el hecho de que el TLCAN así como otros acuerdos recientes en que participa México (con Costa Rica, Bolivia, y Colombia y Venezuela), basados en el "modelo" del TLCAN, generalmente tienen normas y reglas comerciales más desarrolladas que los acuerdos de integración restantes, significa que el TLCAN —y no los demás acuerdos subregionales— será una fuente muy importante de normas y reglas comerciales del ALCA.

En la Cumbre de las Américas se obtuvieron aun menores adelantos en definir la forma de multilateralizar el proceso de liberalización comercial dentro del continente. Ello también refleja la posibilidad de hacerlo de diferentes maneras, ya sea mediante la adhesión al TLCAN o bien mediante un proceso gradual y no claramente especificado de construcción del ALCA. A continuación se identifican algunos lineamientos que pueden servir para orientar el proceso de integración hemisférica a partir de la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de regionalismo abierto, y en la sección siguiente se señalan algunas áreas en que se podría precisar algunos de los componentes de una posición centroamericana que estuviera basada en una estrategia de convergencia de los acuerdos existentes de integración.

B. Lineamientos que surgen de la propuesta del regionalismo abierto ^{9/}

Dos fenómenos han promovido la integración económica en América Latina en los últimos años. Por un lado, la liberalización comercial unilateral, la desregulación y los adelantos en la estabilización han creado condiciones que de manera espontánea favorecieron un aumento del flujo recíproco de comercio e inversiones entre países que comparten un espacio geográfico y ciertas características culturales. Por otra parte, políticas preferenciales, especialmente la eliminación de aranceles aplicables a las importaciones de bienes producidos en países de la región, también han fortalecido la interdependencia regional. El regionalismo abierto consiste en afianzar los vínculos entre ambos elementos, es decir, entre la integración "de hecho" y la integración impulsada por políticas, de modo que aumente la competitividad de los países de la región y constituya, en lo posible, el cimiento de una economía internacional más abierta y transparente.

Con objeto de que los acuerdos de integración sean coherentes con el regionalismo abierto, contribuyendo a la competitividad y constituyendo un cimiento de una economía internacional más abierta y transparente, deberán cumplir con las siguientes exigencias:

^{8/} En la Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas se dice textualmente que "Sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes, ampliaremos y profundizaremos la integración económica hemisférica, haciéndolos más parecidos".

^{9/} Véase, CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile, enero de 1994, y *El regionalismo abierto en América Central. Los desafíos de profundizar y ampliar la integración* (LC/MEX/L.261), 31 de enero de 1995.

a) Suscribirse entre economías que han avanzado en consolidar su estabilización. En presencia de grandes desequilibrios macroeconómicos se estarían modificando sustancialmente las relaciones entre los tipos de cambio reales de los socios, con lo que habría cambios continuos e inesperados en los flujos recíprocos de comercio e inversiones, creando posibilidades de conflicto en vez de cooperación. También podrían concentrarse los flujos de inversión en los países más estables, minando así la sostenibilidad del proceso de integración.

b) Involucrar el establecimiento de un régimen comercial abierto. Se requeriría que los acuerdos de integración contribuyeran a la conformación de una economía más abierta y no más proteccionista frente al resto del mundo. En ese sentido, la integración hemisférica debería garantizar:

- i) Una liberalización amplia de flujos de bienes y servicios;
- ii) Una liberalización amplia en términos de los países incluidos en los acuerdos;
- iii) Una protección moderada frente a terceros, y
- iv) El establecimiento de reglas y normas estables y transparentes, de carácter multilateral, preferiblemente emanadas del GATT/OMC o de otros convenios internacionales.

c) Reforzar el papel de la inversión como uno de los motores de la integración. Los acuerdos de integración hemisférica debieran servir, en primer lugar, para transmitir y consolidar un sentido de dirección claro y compartido, lo cual puede complementarse con una mayor seguridad a consecuencia de acuerdos de protección recíproca de inversiones. La eficiencia de la inversión puede promoverse reduciendo los costos de transacción mediante la eliminación o armonización de normas y la convertibilidad de monedas o el uso de mecanismos adecuados de pago. Acuerdos sectoriales flexibles y abiertos pueden promover la transferencia de tecnología. Finalmente, convendría facilitar el proceso de ajuste de los países o sectores de menor desarrollo relativo por la reducción gradual de la protección y con incentivos que favorezcan la inversión intrarregional en esos países.

C. Los temas prioritarios de integración hemisférica

1. La elegibilidad macroeconómica

Entre las condiciones de incorporación al ALCA cabría evaluar con cierto detenimiento el tema de la definición de criterios macroeconómicos de elegibilidad. La justificación de limitar la integración a países que hayan avanzado en estabilizar sus economías se refuerza en virtud de la necesidad actual de consolidar la disciplina fiscal y monetaria para evitar que desequilibrios relativamente menores

puedan ser magnificados por la volatilidad de los mercados financieros internacionales. ^{10/} Al condicionarse la incorporación de países al ALCA a base de criterios macroeconómicos se estaría reduciendo el riesgo de que los desequilibrios de uno se extendieran rápidamente a los demás en razón de la mayor interdependencia que genera la integración, además de evitar las dificultades resultantes de agudas recesiones o de devaluaciones repentinas.

Empero, lo anterior también plantea dilemas difíciles de resolver. Un riesgo es que da lugar a la posibilidad de favorecer una incorporación fragmentada de los miembros de los acuerdos subregionales de integración al ALCA, puesto que al crearse categorías de países estabilizados y no estabilizados se establece que algunos socios tendrían la posibilidad de integrarse al ALCA y otros no. Alternativamente, la adhesión simultánea de los integrantes de un grupo subregional tendría que esperar a que se estabilizaran todos los miembros; con lo que se postergaría la incorporación de algunos. En aras de compensar este costo habría que identificar otros mecanismos que incrementaran los beneficios reales de la acción subregional conjunta o que castigaran la incorporación individual. En la medida en que los procesos subregionales de integración se conviertan en efectivos cimientos de la integración hemisférica, como se propone más abajo, se ampliarán los beneficios de acción conjunta.

2. La armonización y elevación de estándares y normas

En el área de las normas (reglas comerciales, estándares, normas laborales y ambientales, reglas sobre inversión) la negociación de un ALCA tiene dos ventajas cuando se la compara con una simple adhesión al TLCAN. Por una parte, las normas a convenirse estarían reflejando el consenso del hemisferio en su conjunto y no el acuerdo de los primeros socios del TLCAN únicamente. ^{11/} Por otra, las normas acordadas suministrarían un punto de referencia o guía para los acuerdos subregionales que todavía no tienen normas muy desarrolladas o que requieren una revisión significativa, como el caso del MCCA. La acción conjunta puede permitir la adopción de normas hemisféricas comunes desde el principio. Al fungir como "guía", los acuerdos hemisféricos sobre reglas y normas permitirían que países o agrupaciones subregionales avanzaran de manera convergente pero sin excluir velocidades diferentes en la adopción de compromisos. Algunos procesos de integración como el MCCA podrían incluso operar como "vanguardia" de la integración, con una adopción rápida de la normativa acordada.

A fin de precisar el tema de las normas conviene distinguir entre aquellas reglas o normas en que lo más importante sólo sería una modificación de la legislación correspondiente, y aquellas normas en que, independientemente de las modificaciones que se propongan, exista un serio problema de implementación. En el caso de las primeras, que incluyen a las salvaguardias, los derechos compensatorios y **antidumping**, compras del Estado e incluso propiedad intelectual, se han

^{10/} Para un análisis del posible efecto de los desequilibrios macroeconómicos de México sobre sus relaciones económicas con Centroamérica, véase CEPAL, *Posibles efectos de la coyuntura de México sobre el Istmo Centroamericano* (LC/MEX/R.511), 30 de marzo de 1995.

^{11/} Aunque, como se indicó, puede preverse que el TLCAN será una de las principales fuentes de nuevas normas y reglas hemisféricas.

acordado modificaciones importantes que los países centroamericanos tendrán que instrumentar por medio de cambios de su legislación a consecuencia de la ratificación de los resultados de Ronda Uruguay.

Las normas a aplicar en el ALCA deberían tener un mínimo común denominador, dado por los resultados de la Ronda Uruguay. ^{12/} Ello sería compatible con la importancia que el regionalismo abierto asigna a la aplicación de normas multilaterales. Sin embargo, resta por determinar hasta qué punto conviene y se pueden enriquecer estas reglas con modificaciones adicionales.

Es previsible, en particular, que en aquellas áreas más débiles de los acuerdos de la OMC, como las reglas de origen, las normas sobre inversión o las políticas de competencia, habrá que acudir a otras fuentes de referencia para "elevar" los estándares de la región. Por ejemplo, el TLCAN podría suministrar algunos parámetros de utilidad por lo que se refiere a las normas de origen, aunque limitando los efectos restrictivos (requisitos de múltiple transformación o de alto contenido nacional) que tienen en algunos casos (como textiles). A países pequeños como los centroamericanos, con un grado limitado de desarrollo e integración industrial, no les convienen las normas de origen exigentes.

A su vez, la Unión Europea podría ser fuente de antecedentes y experiencias en cuanto a la política de competencia, que en la práctica evita la aplicación de políticas **antidumping**, las que a menudo conllevan un serio peligro de ser interpretadas con un excesivo ánimo proteccionista. Los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han expresado interés en un código internacional sobre inversión que, en la medida en que incorporara las prioridades de los países en desarrollo, también podría ser una referencia para la normativa que regiría el funcionamiento del ALCA. Y, finalmente, en algunos casos es posible que las negociaciones intrahemisféricas en sí deberán fijar las nuevas y mejores pautas que requiere el ALCA.

Por otra parte, la aplicación de las normas, más que su modificación, puede ser lo central en muchos casos. Por ejemplo, los acuerdos paralelos del TLCAN en materia ambiental y laboral constituyen básicamente compromisos de llevar a la práctica la legislación nacional sobre cada tema. En estos casos, la definición de los mecanismos de verificación y de resolución de controversias exige una atención especial.

3. La liberalización del comercio de servicios

Queda por definir con exactitud las áreas sujetas a la integración, principalmente en cuanto a los servicios. El regionalismo abierto propone una liberalización amplia del comercio, tanto de bienes como de servicios. Se argumenta que el efecto positivo de la liberalización del comercio de servicios financieros, de transporte y de comunicaciones sobre la competitividad resulta decisivo.

^{12/} Véase, CEPAL, *Algunas reflexiones sobre la forma de abordar el tema del Area de Libre Comercio de las Américas* (LC/L.895), Santiago de Chile, 4 de mayo de 1985.

Aunque existe en el hemisferio una tendencia a liberalizar el conjunto del comercio de bienes, incluso eliminando excepciones, no ocurre lo mismo con los servicios. El TLCAN contempla un mayor grado de liberalización de los servicios que otros acuerdos latinoamericanos de integración, cuyos compromisos en esta área son a menudo solamente retóricos. Sin embargo, la liberalización del comercio de servicios en el TLCAN dista mucho de ser completa, por el hecho de abarcar exclusivamente la liberalización recíproca de los servicios financieros y bancarios, así como del transporte terrestre.

En cuanto a los servicios que se podrían liberalizar, 13/ hay tres que merecen una atención especial. Los compromisos de la Cumbre de Miami contemplan integrar de manera progresiva los mercados financieros, junto con el aumento de la transparencia y el establecimiento de su supervisión y reglamentación adecuada. También se vislumbran mayores posibilidades de integración y de apertura recíproca en el área de las telecomunicaciones, donde los compromisos de Miami incluyen, entre otras cosas, alentar la inversión privada, promover la competencia y establecer regímenes reglamentarios flexibles. Por último, no se indican acciones precisas en el área del transporte, pero la posición estratégica de los países centroamericanos como continuación del TLCAN y como "puente" entre América del Norte y América del Sur debiera conducir a considerar el transporte terrestre como un tema prioritario.

Por otra parte, tomando en cuenta la virtual ausencia de tratados que actualmente garanticen una efectiva liberalización del comercio de servicios en América Latina, así como los costos de impulsar una liberalización diferenciada y en compartimientos de los servicios dentro de la región, convendría evaluar la idea de impulsar, desde el inicio, acuerdos hemisféricos —y no bilaterales o subregionales— de liberalización. Esta opción evitaría, de antemano, los problemas que se derivan de superposiciones, la falta de transparencia y los costos administrativos resultantes de compromisos múltiples como los que existen en el área del comercio de bienes. Y, como en el caso de las normas, algunos procesos subregionales de integración, como el MCCA, podrían operar como vanguardia mediante una adopción temprana, entre sus miembros, de los acuerdos hemisféricos, en el entendido de que habría un calendario claramente establecido para extender posteriormente este proceso de liberalización al resto del continente.

Junto con identificar aquellos servicios cuyo comercio convendría liberalizar, cabría determinar los instrumentos más adecuados para hacerlo. Por una parte, puede avanzarse mediante la eliminación de trabas a las inversiones extranjeras, extendiendo el trato nacional a las empresas o instituciones que podrían operar en cada sector que aún presente restricciones. Por otra, puede impulsarse una progresiva armonización de regulaciones, complementándola con una liberalización gradual de los obstáculos que impiden la libre movilidad de personas o capital. La primera opción, que se insinúa en el caso de las telecomunicaciones, tiene la virtud de ser más sencilla, pero implica una apertura casi ilimitada, mientras que la segunda, que se vislumbra con relación a la integración de los mercados de capital, es mucho más compleja y lenta pero permite mayor selectividad.

13/ Se está suponiendo una decisión de definir una lista "positiva" de sectores a los cuales se aplicaría la liberalización recíproca. Otra alternativa sería identificar una lista "negativa" de los sectores a los cuales no se aplicaría la liberalización (por ejemplo, salud), en el entendido que se liberaliza el comercio del resto de los servicios.

4. La liberalización del comercio de bienes

Este es uno de los temas más complejos, pendientes de resolver. El desafío consiste en pasar de una telaraña de acuerdos bilaterales, trilaterales y subregionales a una zona de libre comercio hemisférica que los sustituiría.

Una forma de avanzar consiste en acotar las áreas de integración en que se dan problemas de superposiciones y compromisos múltiples. Como se indicó, la ausencia de acuerdos latinoamericanos significativos sobre la liberalización del comercio de servicios, así como la oportunidad que surge en materia de normas y reglas como resultado de la puesta en práctica de lo negociado en la Ronda Uruguay, significa que podrían darse acuerdos hemisféricos, de partida, en estos temas. En el caso del comercio de bienes, en cambio, el panorama es diferente.

La propuesta de regionalismo abierto, que favorece la cobertura geográfica amplia de los acuerdos de integración, ^{14/} conduce a privilegiar los acuerdos subregionales como puntos de partida de una liberalización hemisférica. Pero, la condición para ser puntos de partida sólidos estriba en que aseguren el libre comercio total de bienes entre los países que forman parte de los acuerdos subregionales, y se sustituyan los acuerdos bilaterales que existen entre miembros (por ejemplo, del Perú con otros miembros del Grupo Andino) por acuerdos subregionales. Honduras ya reemplazó sus acuerdos bilaterales con los demás países centroamericanos por los compromisos derivados del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

A su vez, convendría determinar en qué forma se harían compatibles los acuerdos subregionales con aquellos acuerdos bilaterales que tienen ciertos socios de algunas agrupaciones subregionales (por ejemplo, Costa Rica) con otros países (por ejemplo, México). Una opción sería sustituir los acuerdos bilaterales de carácter recíproco que tienen miembros del MCCA y del Grupo Andino con socios extrasubregionales (México y Chile) por acuerdos que incluyan a todos los miembros de cada grupo con México y Chile. Esta es una tarea difícil y requeriría de una decisión política, a nivel latinoamericano, de fortalecer al MCCA y al Grupo Andino como etapa previa a la integración hemisférica.

Finalmente, podría concebirse un proceso gradual pero automático de desgravación entre los diversos procesos subregionales de integración. Como parte de este proceso cabría determinar las características de los procesos de liberalización comercial de los países pequeños de la región, que podrían ser más lentos que del resto de los países, aun cuando fueran claramente acotados.

Ahora bien, con la convergencia de acuerdos pueden preverse costos de coordinación como resultado de un proceso de transición engorroso de desgravaciones, reformas y plazos no simultáneos. Ello ilustra algunas de las desventajas de impulsar una trayectoria de integración

^{14/} El regionalismo abierto es especialmente crítico de los acuerdos bilaterales debido a los costos que significa tener y administrar una serie de acuerdos con coberturas, normas y plazos de liberalización diferentes, al desgaste político resultante de negociaciones continuas, y a los peligros asociados al refuerzo de las asimetrías existentes entre socios grandes y pequeños.

hemisférica basada en la convergencia de diversos acuerdos de integración, en comparación con una adhesión al TLCAN, que ya tendría la mayor parte de sus cláusulas —o, al menos, sus principales características— definidas de antemano.

5. El grado de preparación para participar en la integración hemisférica

De manera simultánea a la definición de la trayectoria más adecuada de integración hemisférica, los países centroamericanos deberán mejorar su "grado de preparación" para participar en este proceso, entendiendo por ello el grado de avance de las reformas económicas e institucionales requeridas para beneficiarse de la integración, que asignen prioridad a la capacidad de producir y exportar para aprovechar las oportunidades que se crean con los acuerdos hemisféricos. Entre las reformas necesarias se incluirían, por ejemplo, aquellas políticas dirigidas a preparar al sector agrícola o industrial para una apertura de sus mercados a nivel hemisférico, encaminarse a la estabilidad macroeconómica, y los cambios de los marcos reguladores de ciertos servicios para responder a los desafíos planteados por la liberalización y por la creciente prioridad del tema ambiental. En todo caso, queda por definir con precisión cuáles serían las tareas específicas más importantes para mejorar el grado de preparación de los países centroamericanos. 15/

Aparte de elevar su grado de preparación para aprovechar las oportunidades que ofrecería la integración hemisférica, también sería recomendable mejorar la preparación de Centroamérica para participar en el proceso de negociación. Ello requiere una serie de estudios y actividades de capacitación para contribuir a definir una posición negociada sólida sobre temas como el de las reglas y procedimientos aplicables al comercio, o la liberalización del comercio de ciertos servicios clave. 16/

6. El papel de la integración centroamericana

Pueden identificarse por lo menos dos amplios campos de acción mediante los cuales la integración centroamericana puede convertirse en un cimiento decisivo de la integración hemisférica. Uno se refiere al comercio de bienes y el otro al tema de los servicios y las reglas y normas. En cuanto a lo primero, se refuerza la importancia de avanzar hacia la liberalización completa del comercio intracentroamericano de bienes, acción que se justifica como parte de la necesidad "normal" de perfeccionar el mercado común, pero que adquiere especial relevancia a la luz de las perspectivas de integración hemisférica. Además, correspondería progresar en la multilateralización de las

15/ La Sede Subregional de la CEPAL en México está desarrollando un proyecto de investigación sobre este tema. Véase, CEPAL, *El grado de preparación para adherirse al TLCAN o al ALCA*, México, D. F., 30 de marzo de 1995. El grado de preparación es diferente a los criterios de elegibilidad, que vendrían siendo las metas establecidas desde fuera para determinar qué países podrían iniciar negociaciones.

16/ Para una identificación de posibles áreas de estudio y capacitación, véase el trabajo de R. Aitkenhead y C. Roca, *Agenda para la preparación de Centroamérica para su incorporación al TLCAN* (incluyendo anexos), preparado para el BID, Guatemala, Guatemala, junio de 1994.

relaciones de los países centroamericanos con México, y posiblemente ampliar la integración centroamericana incluyendo a Panamá, con lo cual se estaría actuando en congruencia con el regionalismo abierto. 17/

En cuanto a lo segundo, cabría considerar la posibilidad de que el MCCA fuera una de las primeras agrupaciones en aplicar las reglas y normas comerciales que adoptara el ALCA, así como eventuales acuerdos hemisféricos sobre servicios. 18/ Ello tendría dos ventajas. Primero, garantizaría la aplicación de un régimen común y actualizado de comercio e inversiones, con el consiguiente efecto positivo para el desarrollo de la región. Segundo, al poner en práctica entre sus miembros los acuerdos de liberalización del comercio de servicios, el MCCA podría servir como campo de prueba de estos compromisos, tomando en cuenta que posteriormente tendrían que cumplirse ante el resto de países del hemisferio.

17/ Véase, CEPAL, *El regionalismo abierto en América Central*, op. cit.

18/ Ambos requerirían una participación activa de Centroamérica como conjunto tanto en la preparación técnica como en la posterior negociación de los dos temas (normas de comercio e inversión y comercio de servicios).